

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – UNIDAD AZCAPOTZALCO
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas



**“La participación ciudadana en el barrio. El análisis de
dos experiencias del Programa Comunitario de
Mejoramiento Barrial en la Delegación Azcapotzalco”.**

T E S I S
PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN PLANEACIÓN Y POLÍTICAS METROPOLITANAS

PRESENTA:
ROCÍO GABRIELA VÁZQUEZ MORÍN

DIRECTOR DE TESIS:
Dr. Emilio Duhau López

México D. F., octubre 2012.

Miembros del jurado:

Dr. Emilio Duhau López	UAM-A	Presidente
Dra. Ma. Cristina Sánchez-Mejorada Fernández-Landero	UAM-A	Secretaria
Dra. Lucía Álvarez Enríquez	UNAM	Vocal

Resumen

Existen diversas percepciones en cuanto al significado de la participación ciudadana, por un lado se considera que la única forma de inclusión de la ciudadanía en la vida pública es a través del voto; por otro lado, es considerada como un elemento de la gestión urbana, donde los ciudadanos buscan influir en las decisiones de carácter público. En términos generales, se trata de un concepto que hace referencia a prácticas sociales mediante las cuales diversos actores y sectores de la sociedad (comunidades organizadas e individuos) intervienen en la definición de sus propias necesidades, establecen redes de cooperación y negociación con otros actores.

La cuestión de incluir a la ciudadanía en las decisiones públicas forma parte de los contenidos gubernamentales. En el caso de la Ciudad de México, el gobierno local busca a través de diversos programas promover la participación ciudadana con el objetivo de que los ciudadanos puedan tomar parte en la gestión de la ciudad, un ejemplo de ello es el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB). Este programa genera las condiciones para que diversos actores participen en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos urbanos que tienen como finalidad la mejora del entorno urbano; la construcción de infraestructura social o la recuperación de espacios públicos de los pueblos, barrios y colonia de la ciudad.

Esta investigación se enfoca al estudio de la participación ciudadana en el barrio promovida por este programa. A partir del estudio de dos proyectos pertenecientes a este programa, se da un acercamiento al nivel micro, para reconocer la esencia de la participación ciudadana en la escala barrial. Se indaga acerca de las motivaciones de los ciudadanos para intervenir en el programa, los tipos de participación en los proyectos y la percepción de los involucrados. Más que destacar la importancia de la participación, se detalla su naturaleza en la escala barrial.

La investigación se encuentra dividida en cuatro capítulos. En el capítulo primero, llamado *Ciudad, participación ciudadana y políticas públicas*, se abordan los temas ciudad y espacio público como los sitios fundamentales para la vida social, se

detallan también las escalas del espacio público, centrando la atención en el barrio, la escala más pequeña y el lugar de mayor proximidad e interacción entre individuos.

En el capítulo segundo *Participación ciudadana y política social en el Distrito Federal*, se parte de la idea de que la participación ciudadana constituye una forma de expresión de intereses de diversos actores. Este capítulo tiene como objetivo analizar el marco jurídico de la participación ciudadana en la Ciudad de México.

El capítulo tercero *Participación ciudadana y el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial*, tiene como objeto analizar la operación y características de la participación en el programa.

El capítulo cuarto *Mejoramiento Barrial en Azcapotzalco*, está centrado en el estudio de dos casos de mejoramiento barrial llevados a cabo en la delegación Azcapotzalco. El objetivo de estudiar estos dos casos es conocer las características de la participación en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en entornos diferentes, un proyecto de mejoramiento barrial desarrollado en una zona residencial y otro en una unidad habitacional.

Finalmente, se presentan las conclusiones donde se describen la naturaleza de la participación ciudadana derivada de la operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en los dos casos estudiados. Se detallan las diversas lógicas por las cuales los ciudadanos deciden participar, así como los diversos momentos en los cuales intervienen.

Palabras clave: participación ciudadana, ciudad, espacio público, política pública, barrio, proyectos de mejoramiento barrial.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	Pág. 1
C A P Í T U L A D O	
Capítulo 1. Ciudad, espacio público, participación ciudadana y políticas públicas	6
1.1. La ciudad como espacio público	6
1.1.1. Escalas del espacio público	13
1.1.2. El barrio	15
1.1.3. Los actores y la participación ciudadana en el espacio público	16
1.2. Políticas públicas	21
1.2.1. Concepto de política pública	21
1.2.2. Participación ciudadana en las políticas públicas	26
1.2.3. Los actores de las políticas públicas	29
Capítulo 2. Participación ciudadana y política social en el Distrito Federal	32
2.1. Fundamentos y funciones de la participación ciudadana	35
2.2. Participación ciudadana en la Ciudad de México	43
2.3. Marco jurídico de la participación ciudadana en el Distrito Federal	46
2.4. Participación ciudadana en la política social del Distrito Federal	56
Capítulo 3. Participación ciudadana y el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	59
3.1. Los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB).....	61
3.2. Mejoramiento de barrios en México	65
3.2.1. El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) en la Ciudad de México	67
3.2.2. Operación del programa	71
3.2.3. Las formas de participación	81
Capítulo 4. Mejoramiento Barrial en la Delegación Azcapotzalco	84
4.1. Diseño metodológico	85
4.2. Contexto de la investigación – La Delegación Azcapotzalco	90
4.3. El PCMB en la Delegación Azcapotzalco	93
4.4. Caso 1. Remodelación del parque público Unidad Habitacional Francisco I. Madero Manzana	95
4.5. Caso 2. Rehabilitación y protección del Parque Revolución en la Colonia Nueva Santa María	110
Conclusiones	126
Bibliografía	137
Anexos	146

INTRODUCCIÓN

“Los importantes problemas que enfrentamos hoy no pueden resolverse con el mismo nivel de pensamiento en el que nos encontrábamos cuando los creamos”.

Albert Einstein.

En la actualidad, el proceso urbano ha experimentado diversas transformaciones económicas, políticas y sociales, mismas que resultan en una evolución de la gestión urbana, donde el Estado ya no representa un papel monolítico en las formas de *hacer ciudad*, ahora se presentan otros actores que de manera frecuente reclaman su intervención en los asuntos de la *metrópoli*, pues pareciera que la acciones de los gobiernos no son suficientes para resolver las problemáticas cotidianas, sobre todo en espacios como la Ciudad de México. Esto conlleva a una ampliación del proceso de democratización, es decir, la democracia ya no es vista solamente como un elemento característico de la participación electoral, sino como un derecho del ejercicio de la ciudadanía para la construcción de un espacio urbano, donde el ciudadano quiere ser escuchado y tomar parte en la gestión pública. Es por ello que comienza a observarse con mayor regularidad cómo los ciudadanos intentan ser partícipes mediante sus múltiples formas de organización, de las soluciones a los problemas que les aquejan.

Lo anterior pone énfasis en hacer parte de la tarea de gobierno a los diversos actores urbanos, mediante vínculos de corresponsabilidad, (Iracheta, 2009), algunos otros le llamarían gobernabilidad democrática (Lefèvre, 2005) o gobernanza¹. Se dice que el entorno más cercano a la ciudadanía, las ciudades, los municipios, ganan importancia por ser los espacios en los cuales los ciudadanos se desarrollan e interactúan; si bien de estos espacios emergen los problemas, también son lugares de donde se pueden generar soluciones. Soluciones tales como hacer que la ciudadanía organizada participe en tareas que comúnmente son del gobierno, re-

¹ Alfonso Iracheta (2009: 72) retoma argumentos de Pascual y señala que “la gobernanza es una nueva y distinta forma de gobernar, en la que los contenidos, las formas, el léxico y la política en general, se adaptan a nuevas condiciones entre las que se destaca el nuevo papel de la sociedad organizada y el de las políticas territoriales”. Según el autor, la gobernanza aparece porque la población no tiene credibilidad en los gobiernos.

conceptualizando lo público, que bajo estos argumentos no corresponde sólo a lo gubernamental. Así, principalmente en las grandes ciudades, la sociedad da muestra de su intervención activa en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos, en este sentido podría hablarse de una gestión compartida, donde se establecen redes de cooperación entre actores sociales y gubernamentales para llevar a cabo políticas públicas en la ciudad. En el caso de la Ciudad de México, el gobierno local busca a través de diversos programas promover la participación ciudadana con el objetivo de que los habitantes influyan en las decisiones de carácter público, un ejemplo de ello es el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB).

Según el Gobierno del Distrito Federal (GDF), a través de este programa se intenta facilitar la capacidad de asociación y organización de los ciudadanos con la finalidad de que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas, valorizando así su rol de ciudadanos en el mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la ciudad (SDS, 2010: 3). El PCMB busca promover la participación en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, en el ámbito del mejoramiento del entorno urbano, la construcción de infraestructura social y la recuperación de espacios públicos. De este modo se institucionalizan formas de gestión, en las que los miembros de la comunidad promueven y ejecutan un *proyecto de mejoramiento para su barrio* y el gobierno otorga los recursos.

El PCMB tiene las siguientes premisas: a) ofrece a los ciudadanos la capacidad de decidir, implementar y evaluar proyectos de mejoramiento y recuperación de espacios públicos en sus barrios, colonias, unidades habitacionales, etcétera; b) otorga recursos monetarios para llevar a cabo los proyectos de mejoramiento barrial; c) establece reglas de participación, elaboración y desarrollo de los proyectos.

Es poco lo que se conoce sobre los efectos que genera este tipo de programas en la participación ciudadana. Esta tesis se enfoca a esta tarea, para lo cual se analizan dos proyectos de mejoramiento barrial pertenecientes al PCMB del año 2010.

Se estableció como objetivo: *“Analizar las características de la participación ciudadana en la operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial”*.

Se trata de una investigación cualitativa, para la cual se fijaron algunas preguntas que sirvieron de guía para conocer las características de la participación en estos proyectos: *¿Qué es lo que motiva la participación ciudadana en los proyectos de mejoramiento barrial?, ¿La participación se da en todo momento en la puesta en marcha de los proyectos de mejoramiento barrial?, ¿Los proyectos de mejoramiento barrial promueven distintas formas o tipos de participación en su ejecución?, ¿Cuál es la percepción de los ciudadanos promotores en torno a los efectos de los proyectos de mejoramiento barrial?*

El estudio de este fenómeno adquiere relevancia social en la medida en que permite conocer las características y las formas de la participación social en las acciones antes exclusivas de la administración pública. Asimismo, el estudio de este hecho social se ubica en un momento en el que se logra observar la forma en que los ciudadanos participan en algunas acciones públicas promoviendo otras formas de gestión urbana.

Existen diversos estudios sobre la participación ciudadana, sin embargo, son escasos los que detallan sus características en realidades específicas, en un nivel micro, en el cual los ciudadanos se organizan en grupos pequeños y emprenden una acción colectiva para su propio bienestar. En este caso, se estudia el resultado de la participación relacionada con la mejora del espacio público, en su aspecto material. Los estudios de caso, abordados en esta investigación permiten acercarse al nivel individual y reconocer la esencia de la participación ciudadana en el barrio. Es decir, en este documento más que destacar la importancia de la participación, se subraya su naturaleza partiendo del hecho de que cada experiencia participativa es distinta. Por ejemplo; los procesos participativos en el rescate de espacios públicos son aquellos en donde la comunidad identifica sus necesidades, sus problemas y busca

la forma de solucionarlos a través de la organización comunitaria y en corresponsabilidad con otros actores sociales.

El documento se encuentra dividido en cuatro capítulos. El *capítulo primero* denominado *Ciudad, participación ciudadana y políticas públicas*, parte de una revisión teórica de los conceptos de espacio público, participación ciudadana y políticas públicas. Estos enfoques ayudarán a comprender los procesos de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de programas gubernamentales como el PCMB. En este capítulo, la ciudad y el espacio público son abordados como sitios fundamentales para la vida social, donde algunos actores de la sociedad expresan sus intereses a través de diversas formas, como puede ser la participación ciudadana en una política pública para el desarrollo de estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos.

En el capítulo segundo *Participación ciudadana y política social en el Distrito Federal*, se parte de la idea de que el ámbito de la participación es heterogéneo, tanto en sus formas como en los intereses que cada actor persigue. Se abordan los mecanismos y niveles de participación que expresan los grados en que los ciudadanos intervienen. Asimismo, se profundiza en el marco jurídico de la participación en la Ciudad de México.

El capítulo tercero *Participación ciudadana y el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial*, tiene como objetivo explicar la operación y características de la participación ciudadana en el PCMB. En este capítulo también se revisan los programas de mejoramiento de barrios latinoamericanos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como un referente que permite comprender la naturaleza de las acciones de mejoramiento barrial. De la misma forma, se aborda la evolución del PCMB en relación a los proyectos aprobados por delegación desde su puesta en marcha en 2007 hasta el 2011, así como los presupuestos de cada año.

El capítulo cuarto *Mejoramiento Barrial en Azcapotzalco*, está centrado en el estudio de dos casos de mejoramiento barrial llevados a cabo en la delegación Azcapotzalco, se trata de dos experiencias desarrolladas en contextos diferentes, con entornos socioeconómicos disimiles. El caso 1 *Remodelación del parque público Unidad Habitacional Francisco I. Madero Manzana 1*, corresponde a un ejercicio participativo desarrollado en un conjunto habitacional. El caso 2, *Rehabilitación y protección del Parque Revolución en la Colonia Nueva Sta. María*, representa un caso desarrollado en una colonia con habitantes en su mayoría de clase media. El propósito de estudiar estos dos casos es conocer las características de la participación en el PCMB, en entornos diferentes, bajo lógicas distintas, conocer sus problemas y resultados.

Finalmente se presentan las conclusiones, serie de reflexiones desprendidas del análisis general del documento, en el cual se describe la naturaleza de la participación ciudadana derivada de la operación del PCMB en los dos casos estudiados.

Capítulo 1

Ciudad, espacio público, participación ciudadana y políticas públicas

“La ciudad es un conjunto de espacios públicos o la ciudad en su conjunto es un espacio público a partir del cual se organiza la vida colectiva y donde hay una representación de esa sociedad”.

Fernando Carrión, 2004

1.1. La ciudad como espacio público

A lo largo de la historia la ciudad ha sido vista como el lugar en el que los individuos se encuentran y se relacionan para mejorar sus condiciones de vida, partiendo del hecho de que en la naturaleza del hombre se encuentra la necesidad de reunirse con otros, “[...] parece mostrarse una voluntad organizativa que toma un cuerpo en instituciones, símbolos y formas de conducta social que sólo son posibles en esa forma específica de la asociación humana conocida con el nombre de *ciudad*” (Lezama, 2002: 31).

La ciudad ha sido abordada desde distintas perspectivas, por ejemplo, desde una visión marxista, Lezama (2002: 121) la sitúa como “[...] el territorio en el que en distintos periodos del desarrollo de la humanidad, se asienta una forma de dominación mediante la cual se reproduce el orden social en su conjunto”. Esta perspectiva refiere a la ciudad como el territorio que simboliza el poder, como resultado de la desigual distribución en los medios de producción, dando origen a la concepción de la ciudad moderna como el escenario de la puesta en marcha del modo de producción capitalista, y por lo tanto, el lugar de concentración de la clase obrera derivada de la centralización de los medios de producción.

También es concebida como un símbolo de la transformación social y como un espacio construido en el cual ocurren determinados procesos de la vida social

(Lezama, 1990), en el que confluyen actores y culturas que expresan a la sociedad que los produce (Ramírez, 2010); una especie de sistema de relaciones entre actores (Pírez, 1995). Esta última perspectiva remite a la postura de Pascual (2006: 37) quien expresa que “[...] lo esencial de una ciudad no es el número de habitantes que tiene, sino su densidad de población puesto que ésta es la que permite un mayor número de interacciones entre personas e instituciones”.

En términos generales, la visión comúnmente aceptada sobre la ciudad alude metafóricamente al espacio donde lo público es posible. Por espacio público se puede entender lo siguiente:

- El espacio público “[...] está marcado en su esencia no sólo por la cuestión de la convivencia de sujetos heterogéneos, sino en particular por la cuestión de las normas comunes y de la común aceptación de las normas, sean estas explícitas o implícitas, formales o informales, rígidas o flexibles” (Duhau y Giglia, 2008: 51).
- “Componente fundamental para la organización de la vida colectiva (integración, estructura) y la representación (cultura, política) de la sociedad, que hace su razón de ser en la ciudad y es uno de los derechos fundamentales a la ciudad: el derecho al espacio público, como derecho a la inclusión” (Carrión, 2004: 60, 61).
- “Es resultado de la acción de habitar, de la vida cotidiana; son los hombres con sus ideas, sus proyectos de vida y sus propias iniciativas los que dan lugar al espacio y al orden urbano; por ello la práctica urbana es la verdadera creadora, tanto de las instituciones sociales, como de la estructura urbana” (Lefebvre citado por Lezama, 2002: 253).
- “[...] concebido como construcción social y como elemento activo en la comprensión de relaciones y prácticas sociales que se espacializan, transformando tanto la estructura, la forma y la imagen urbana como las actividades humanas y el significado de la ciudad vivida por grupos y actores sociales diferentes” (Ramírez, 2010: 21).
- “El espacio público no es neutral, es un escenario de conflictos y negociaciones sociales a diversa escala que lo redefinen continuamente, y que si bien el Estado es el garante para su uso, los grupos sociales concretos establecen estrategias específicas para su uso, organización y significación, desplegando y recreando los referentes identitarios necesarios para su reproducción” (Portal, 2007: 9).

Así, el espacio público es el escenario de la interacción social cotidiana, un lugar de encuentro y sociabilidad, escenario de debates y de conflictos, tales son las características de la ciudad. En el espacio público tienen lugar “formas plurales de expresión, convivencia, descanso recreación, consumo y trabajo mismas que se

alternan con prácticas ciudadanas en demanda de reivindicaciones políticas y sociales” (Ramírez, 2003: 38).

Ahora bien, en la ciudad coexiste tanto *lo público* como *lo privado*, lo que pertenece a todos por igual y lo que pertenece a alguno o algunos, es decir, lo que denota la presencia de una sociedad de iguales y una de desiguales. “Lo privado sería el ámbito del interés individual (desde cuestiones de intimidad física hasta preocupaciones de provecho económico); mientras que lo público aparece como esfera del interés común² (desde los *buenos modos*, el comportamiento en sociedad, hasta cuestiones de ciudadanía, de decisión colectiva)” (Monnet 1996: 11).

Como es sabido, la gestión de una ciudad (o administración del espacio urbano) debe asegurar la preservación del interés público, a través de políticas públicas, entendidas como las acciones político administrativas relativas a dar solución a los problemas urbanos, y que son competencia en la mayoría de los casos del gobierno, aunque en determinadas circunstancias, la sociedad organizada o ciertos actores privados pueden participar en ellas. De manera tal que lo público urbano se hace y rehace como el contexto social donde surgen interacciones urbanas, expresiones y formas organizativas muy diversas que expresan la manera como unos y otros se relacionan, luchan y se apropian colectivamente de la ciudad, poniendo en juego, intereses y necesidades. Por esto, “lo público urbano, se encuentra estrechamente vinculado a la construcción de ciudadanía” (Ramírez, 2010: 25), que también se da desde lo privado.

En otras palabras, se puede decir, que el ámbito de la gestión y las políticas urbanas, va más allá del concepto abstracto de la ciudad como espacio urbano, también abarca, lo público, lo privado, lo individual, lo colectivo. Sin embargo, estas no son

² “O esfera pública a la que se refiere Habermas como el ámbito en el cual la sociedad civil, constituida precisamente en *público*, se informa, debate, se constituye en opinión pública y arriba eventualmente a consensos en torno a asuntos de interés general. El propósito de este autor fue dar cuenta del proceso en el que se constituye una esfera no estatal en la que los ciudadanos participan, vía la opinión y el debate abiertos, en asuntos previamente considerados como de interés exclusivo del Estado y por consiguiente reservados a la autoridad estatal” (Duhau y Giglia, 2008: 46).

las únicas categorías analíticas que permiten capturar una imagen sobre la ciudad, la interacción entre actores sociales y la participación ciudadana son también elementos fundamentales para comprender las formas de *hacer ciudad*.

Por otro lado, en la actualidad también se habla de crisis del espacio público, de acuerdo con Duhau y Giglia (2008: 45-59) “hablar de crisis del espacio público evoca –en formas no siempre explícitas- el fantasma de la desintegración urbana, la imposibilidad de *vivir juntos* en las grandes ciudades y la disolución de lo urbano como lugar de encuentro y de intercambio”. Según los autores esta crisis es resultado de una disociación³ entre el espacio jurídicamente público y las actividades de la vida cotidiana, en el sentido de que estas últimas se realizan cada vez menos en el espacio público.

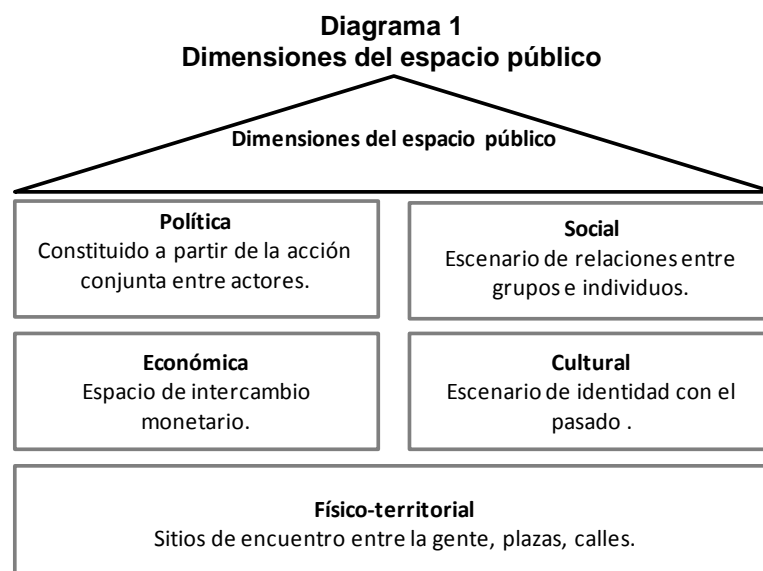
Con base en lo anterior, es posible hablar de una crisis del espacio público en dos sentidos: por un lado, el espacio como elemento ordenador, como lugar de intercambio y vida colectiva y, por otro lado, como lugar de articulación de distintas partes de la ciudad, de expresión comunitaria y de identidad ciudadana. Entre los efectos que genera esta crisis del espacio público se encuentra: la decadencia del paisaje urbano y la pérdida de atractivo de la ciudad; escenarios que propician condiciones de inseguridad que en algunos momentos obligan a los ciudadanos a evitar la interacción y el tránsito peatonal en algunos de estos espacios colectivos.

Otro factor de la llamada crisis del espacio público es la privatización de los espacios que en ocasiones es generada directamente por quienes lo habitan o por quienes se encargan de su gestión; de este modo, lo público se está transformando en privado. En la ciudad es muy frecuente la apropiación de espacios colectivos, por ejemplo la ocupación de calles para el comercio ambulante, el transporte público o la

³ Emilio Duhau y Angela Giglia (2008: 60) señalan que “para comprender la disociación entre espacios públicos y prácticas urbanas hay que tomar en cuenta que la forma de producir y organizar espacialmente la metrópoli ha evolucionado en los últimos decenios con base en dos lógicas paralelas y en muchos casos complementarias: *privatización y especialización*. Se trata de la *privatización de los espacios de uso público* y de la *segmentación social del público* o más bien de los públicos congregados en diferentes lugares, que resulta de que, por una parte los lugares frecuentados por las clases medias y acomodadas, serían ahora sobre todo lugares de propiedad y gestión privadas”.

apropiación de espacios comunes en las unidades habitacionales, que con frecuencia son causa de conflictos entre vecinos. Sin embargo, para hacer frente a esta crisis se apuesta por la intervención ciudadana como un elemento importante en la transformación y mantenimiento de los espacios públicos mediante la cooperación, el debate y la negociación de los ciudadanos. Según Borja (2003: 72) “los proyectos y la gestión de los espacios públicos y equipamientos colectivos son una oportunidad de producir ciudadanía y una prueba de su desarrollo; ya que, informarse, discutir sobre los problemas y hablar sobre el deterioro del barrio son elementos que generan un vínculo social”.

Como se ha observado el concepto de ciudad como espacio público es muy amplio. Takano y Tokeshi (2007) ofrecen una serie de dimensiones para su mejor comprensión, donde el ámbito territorial es el soporte para que todas estas puedan relacionarse de manera orgánica (Diagrama 1).



Fuente. Elaboración propia con base en TAKANO, Guillermo y Juan Tokeshi (2007), “Espacio público en la ciudad popular: reflexiones y experiencias desde el sur”, en *Serie Estudios Urbanos* N°3, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Bajo la **dimensión físico-territorial** el espacio público se caracteriza por ser un territorio visible, accesible para todos y con un marcado carácter de centralidad y con “capacidad de adaptación”, es decir, con la suficiente apertura para una multiplicidad

de actividades. Álvarez (2003: 280) retoma la postura de Arditi y señala que “este espacio físico remite a sitios de encuentro entre la gente, de confluencia e intercambio (plazas, calles, centros de diversión y reunión)”, es decir, un lugar común, donde la gente lleva a cabo actividades cotidianas que cohesionan a la comunidad.

Por otra parte, la **dimensión política** del espacio público hace referencia a lo que Jordi Borja (2002: 7) considera como el lugar donde se expresan nuevas realidades urbanas y a través del cual se puede acceder a la *ciudadanía*, concebida ésta como “un reconocimiento que otorga el Estado y el sistema político a las personas, es decir, un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad casi siempre de base territorial y cultural”. De acuerdo con el autor, la ciudadanía implica un proceso de conquista permanente de derechos formales y de exigencia de políticas públicas para hacerlos efectivos.

El ejercicio de la ciudadanía no se obtiene por el simple hecho de habitar en la ciudad o votar o ser votado, sino como señala Winocur (2003), mediante el ejercicio intensivo y extensivo de los derechos. Estos argumentos se acercan a la postura de Takano y Tokeshi (2007) quienes expresan que la ciudadanía no solo se ejerce con la participación activa en asuntos de la ciudad, sino mediante el ejercicio de las libertades que implican también estar *conectado con toda la ciudad*, es decir, acceder y circular libremente por un espacio público que permita vincularse con otros ciudadanos.

Lechner (2000) va más allá al mostrar una transformación del ejercicio ciudadano, según este autor, el ejercicio de la ciudadanía se desplaza de la política institucional a diversas instancias y núcleos de organizaciones sociales y/o comunitarias. Este hecho pareciera ser una respuesta a la ineficiencia de los gobiernos para resolver las problemáticas cotidianas, por ello, el ciudadano exige participando, defendiendo sus intereses organizándose, proponiendo alternativas para contribuir a la democracia

(Bolos, 1999). Reflejo de ello son los movimientos sociales y organizaciones comunitarias que gozan de cierto reconocimiento por su creciente participación, emergiendo como actores ciudadanos capaces de transformar la realidad de la ciudad. En términos generales, el espacio público en su dimensión política constituye el lugar de expresión de numerosas perspectivas de la ciudad, donde se construyen los acuerdos entre los diversos grupos sociales.

Por otro lado, el espacio público también asume una **dimensión social**, caracterizada como un “escenario del anonimato, [...] que nos libera de justificar nuestro origen, condición social, idiosincrasia, etc. y nos establece como iguales el uno con el otro” (Takano y Tokeshi, 2007: 19). Según los autores esa igualdad es constantemente confrontada con relaciones de poder o disputas por el control de los espacios que condicionan la posibilidad de un uso equitativo del espacio público.

Por otra parte, la **dimensión económica** hace alusión al uso intensivo del espacio público como un espacio de trabajo, un espacio laboral donde la plaza, el parque o la calle son usados para ejercer el comercio. Como se mencionó anteriormente, este uso del espacio público es inherente a la vida cotidiana de la ciudad con todo y los conflictos que de él derivan, como puede ser la invasión o apropiación total del espacio por el comercio informal o por paraderos de autobuses.

Por otra parte, también se dice que el espacio público es un espacio identitario “[...] de relación social, de identificación simbólica cotidiana, de expresión e identidad cultural, representando físicamente la idea de lo colectivo en el territorio de la ciudad” (Takano y Tokeshi 2007: 20). Ortiz (2006: 43) señala que “los espacios públicos están llenos de significados y tienen dimensión existencial, una vinculación emocional con el ser humano y se relacionan siempre con un espacio concreto”. En resumen, los espacios públicos también tienen una **dimensión cultural**.

1.1.1. Escalas del espacio público

Otra forma de entender el espacio público es a través de escalas, cabe destacar que éstas no se refieren sólo a las dimensiones físicas, sino también a la conexión con algunas dinámicas urbanas como la movilidad y la intensidad de usos y apropiación por parte de usuarios provenientes de diferentes lugares de la ciudad.

Según Takano y Tokeshi (2007: 29) el manejo de escalas “[...] es primordial ya que la vida urbana se manifiesta con diversas intensidades según qué tanto nos alejamos de nuestros espacios cotidianos (la vivienda, el lugar de trabajo), de acuerdo con el aumento de la heterogeneidad y al volumen de usuarios diferentes y al tipo de relaciones que se generan con ellos”. Estos autores consideran las siguientes escalas: metropolitana, distrital, zonal, barrial, cada una de ellas con diferentes tipos de relaciones, gestión y formas de apropiación del espacio público (Diagrama 2).



Fuente. Elaboración propia con base en TAKANO, Guillermo y Juan Tokeshi (2007), “Espacio público en la ciudad popular: reflexiones y experiencias desde el sur”, en *Serie Estudios Urbanos* N°3, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, págs. 80.

La escala **metropolitana** se refiere a los espacios públicos utilizados y apropiados por habitantes de diferentes partes de la ciudad y, es por lo tanto, más heterogéneo tanto en los usos como en los usuarios. Estos espacios están asociados a equipamientos que abastecen servicios a la ciudad en su conjunto y tienen un fuerte carácter de centralidad y accesibilidad. De acuerdo con Duhau y Giglia (2008: 22) este tipo de espacios puede ser el “escenario de múltiples relaciones, cuya geografía

responde a la lógica y a las estrategias de movilidad de los sujetos y a las relaciones con la metrópoli”.

La escala **distrital** se establece “cuando el espacio público abastece a la población de un distrito determinado proveyéndole de sentido de centralidad, con configuraciones que suelen ser similares a las de los espacios públicos metropolitanos” (Takano y Tokeshi, 2007: 29).

La escala **zonal** es aquella que abastece a más de un barrio, se dice que este tipo de espacios tienen mayores problemas para su gestión, en virtud de que su condición intermedia hace que no puedan ser referidos a una determinada comunidad, o porque la comunidad que los reclama no tiene capacidad de gestionarlos debido a su tamaño e infraestructura o por falta de apoyo del sector público (Takano y Tokeshi, 2007).

Finalmente se encuentra la escala **barrial**, esta escala se encuentra mayormente vinculada con la vivienda “[...] dándose en muchos casos como una extensión del espacio doméstico” (Takano y Tokeshi, 2007: 31). Para Duhau y Giglia (2008: 22) “es el espacio de los alrededores de la vivienda que corresponde generalmente a un espacio específico de hábitat, como el *barrio*, la colonia, la unidad habitacional, el conjunto residencial, el pueblo conurbado [...] la experiencia de este espacio puede caracterizarse por permitir o favorecer una multiplicidad de relaciones sociales, que pueden constituir un tejido relativamente denso y así fortalecer el sentido de pertenencia y el arraigo local”. Esta investigación se enfoca en esta escala.

La gestión de los espacios públicos del barrio en ocasiones es llevada a cabo por la comunidad, esta situación favorece la generación de vínculos solidarios. A pesar de ser un espacio de mayor proximidad y menor tamaño, también se producen estrategias de *privatización* y *segregación*, por ejemplo, cuando cierran las calles para impedir la entrada de extraños o personas ajenas al barrio (Duhau y Giglia, 2008).

1.1.2. El barrio

El concepto de barrio ha sido analizado desde diferentes disciplinas, puede ser entendido de manera simple como “[...] cada una de las partes en que se divide un pueblo grande, una villa o una ciudad” (Candel, 1977: 19); una definición más amplia lo define como “[...] un hecho natural, se compone de gentes que forman parte de él sólo por el hecho de nacer allí o de elegirlo como lugar habitual de residencia; y los vecinos son gentes unidas, primariamente, no por sus orígenes comunes ni por propósitos análogos, sino por la proximidad espacial de sus viviendas” (Gravano, 2005: 103).

Desde la sociología urbana, Gravano (2005: 98) retoma a Ledrut y expresa que el barrio es “aquella parte de la ciudad cuya población ha aumentado de tal manera que ya no puede continuar formando una comunidad local. [...] los habitantes de un barrio forman una unidad mínima de diferenciación espacial, ya que *constituyen un grupo que, en el plano ecológico, no se compartimenta ni divide en secciones*; además utilizan equipamientos en común, se reúnen con frecuencia en una misma zona, existe proximidad entre ellos y se conocen entre sí; forman una comunidad pequeña”. Como mencionan Duhau y Giglia, en estos espacios “[...] todo está a la mano y por lo tanto no se pierde mucho tiempo en desplazarse, se tiene más tiempo para vivir el espacio local” (2008: 245).

Para urbanistas como Wiley Ludeña (2006: 84) el barrio es “un espacio pensado y planificado previamente como construcción de ciudad, incluso cuando se trata de barrios contruidos por acción espontánea de sus habitantes⁴”. Kevin Lynch (1960: 62) mientras tanto lo considera como “una sección de la ciudad cuyas dimensiones son entre medianas y grandes, observables y reconocibles ya que mantienen rasgos comunes que los identifican, distinguible [...] desde el exterior, ya que sus límites pueden ser definidos por sus bordes como pueden ser las grandes avenidas”.

⁴ El autor señala que el barrio se delimita desde el diseño urbano, pero puede ser modificado por medio de tres condiciones: acciones estatales, proyectos privados e invasión del terreno por grupos de pobladores.

Desde la arquitectura “el barrio ha sido reconocido como la unidad socioeconómica primaria en el ámbito urbano, dado que en él se establecen relaciones comunitarias y de solidaridad que generan comportamientos con sentido de colectividad” (Londoño, 2001: 61). Para este autor, el barrio configura la vida social y se constituye en un espacio de aprendizaje social que trasciende el ámbito familiar.

Desde un punto de vista antropológico, se dice que los barrios pueden ser distinguidos por la permanencia de tradiciones y costumbres que generan vínculos de identidad. Al respecto García (2005: 41) considera que “no existe una identidad barrial única ni a largo plazo, sino que ésta se construye históricamente. De este modo, el barrio puede fundamentarse en un apego al territorio generado a través de la historia”.

1.1.3. Los actores y la participación ciudadana en el espacio público

Hasta el momento se han vertido argumentos sobre la ciudad como espacio público, sus diversas facetas o dimensiones, así como sus variadas escalas que la componen, encontrando en cada momento a los actores como elementos esenciales para la comprensión de la ciudad y de su transformación. En este sentido, es necesario señalar que la participación de la ciudadanía juega un papel importante en la gestión urbana.

En las ciudades, además de los diversos actores gubernamentales, empresariales y políticos, encontramos a los provenientes de la sociedad⁵, los ciudadanos de a pie y los que se agrupan en ONG’s, organizaciones de vecinos, líderes locales que organizan movimientos sociales, etcétera. Respecto a estas últimas formas de organización se genera una ciudadanía activa, como observa Alguacil (2008: 215),

⁵ De acuerdo con Pérez (1995: 3) “los actores sociales son las unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local. Son parte de la base social, son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales)”.

son “generadores de nuevas oportunidades para la implicación de los ciudadanos en la gestión de la ciudad y de los espacios públicos”.

En un esfuerzo por distinguir los diferentes actores que están detrás de lo que se puede llamar la producción de la ciudad, Pérez⁶ (1995) considera al menos tres con incidencia directa y uno indirecta (Tabla 1).

Tabla 1
Tipos de actores en la ciudad

Tipo de actor	Características
Económico	Realizan procesos orientados predominantemente por una lógica de obtención de la ganancia en la producción <i>de y en</i> la ciudad. <i>Producen la ciudad</i> quienes producen los componentes materiales y funcionales (viviendas, calles, veredas, autopistas, redes de agua, etc.) <i>Producen en la ciudad</i> quienes realizan actividades económicas urbanas.
Gubernamentales	Producen la ciudad en forma directa, con los componentes que no son ofrecidos por los capitales individuales y, también, en forma indirecta al establecer parámetros que orientan la acción de los actores privados: normas, planes, acción indirecta generando cambios en las actividades de los actores privados.
Que buscan la satisfacción de necesidades	Producen la ciudad (vivienda, servicios e infraestructuras, etc.) en forma autónoma o en alguna asociación con actores gubernamentales o mercantiles, y por ende vinculándose con otras lógicas y, en algunos casos, participando –parcialmente- de ellas.
Lógica del conocimiento	Una lógica subordinada a las otras tres, en la medida que no genera procesos autónomos de toma de decisiones y de acciones sobre la ciudad, sino que lo hacen en tanto que alguna de las otras tres la receptan. Estos actores pueden definirse en tres polos sociales distintos: académico, gubernamental y técnico-privado, contribuye a las decisiones de los anteriores y, en tal sentido introducen perspectivas que forman parte de esas decisiones.

Fuente: Elaboración propia con base en PÍREZ, Pedro (1995). “Actores sociales y gestión de la ciudad” en *Revista Ciudades*, 28 Octubre-Diciembre, Red Nacional de Investigación Urbana, México, págs. 1-12.

Algunos de estos actores se encontrarán mejor organizados que otros, ejercerán mayor poder movilizándolo sus recursos para el logro de sus objetivos y la satisfacción de sus intereses. Tomando en cuenta esto, las ciudades también pueden ser entendidas como un lugar de encuentro e intermediación de intereses entre actores.

⁶ Este autor señala que “la producción de la ciudad, no se reduce a lo económico, permite identificar las relaciones sociales y los actores que están por detrás” (Pérez, 1995: 7).

Si se adopta esta perspectiva, son los intereses de los actores los que mueven las ciudades.

En el caso del ciudadano de a pie, los *movimientos sociales*⁷ pueden ser el medio no institucional del cual valerse para lograr la atención de quien debería solucionar sus problemáticas. También es posible canalizar las necesidades ciudadanas de manera institucional, involucrando e incluso volviendo corresponsable a la ciudadanía en las propuestas de solución, en la toma de decisiones, implementación y evaluación. De este modo, la intervención de la sociedad en los asuntos públicos ha adquirido cierta naturalidad en los estilos de gobierno actuales, de manera que gobierno y participación ciudadana es una fórmula más adecuada para la construcción del espacio público, que aquella centralista y unilateral.

Son diversas las percepciones en cuanto al significado de participación ciudadana, Bolos (2003: 37) destaca “la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público”; Alguacil (2008: 203) reduce el término a una “necesidad humana de decidir sobre los asuntos que les afectan directamente”; mientras que Sánchez-Mejorada (2000: 80) señala que es “una forma de intervención social que permite a los ciudadanos reconocerse como tales”; una posición distinta es la de Velásquez (2008) quien considera que “la participación puede ser un instrumento de emancipación y acceso al poder”.

Otra forma de entender la participación es a través de lo que Manuel Canto (2010: 19) considera como “*cansancio ciudadano*, es decir, la pérdida de expectativas de la población sobre la clase política, y su desencanto con las instituciones y que paralelo a estas situaciones se fueron delineando nuevas formas de agregación y participación social, tematizadas de muy diversas maneras, como son movimientos sociales o sociedad civil”.

⁷ De acuerdo con Silvia Bolos (1999: 133) “no son simplemente organizaciones o grupos que se oponen a determinadas políticas gubernamentales, sino que están elaborando propuestas desde el conocimiento de sus propias necesidades”.

En lo general, la participación ciudadana hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía (en sus diferentes formas de organización) en los procesos de toma de decisiones, es decir, la posibilidad de que la sociedad contribuya e influya en las decisiones gubernamentales o cuestiones de interés público. Ziccardi (2004: 10) observa que “[...] la participación es clave para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público”. Una forma clara de conceptualizar la participación en el espacio público es la ofrecida por Alguacil (2008: 204), quien considera que ésta es “[...] el nexo que asocia lo público (diversidad de actores) y lo político (estrategia de puesta en común entre los actores), y ello tiene su plasmación en el territorio, ya que la organización del mismo y la ordenación de las relaciones que soporta son inherentemente políticas”.

Existen diversas formas de participación, Saltalamacchia y Ziccardi (2005: 73) ofrecen algunas maneras de participación: institucionalizada, autónoma, clientelística, o en su caso incluyente o equitativa” (Ver Tabla 2). En cada una de ellas se busca concretar el ejercicio de la ciudadanía, ya sea una ciudadanía civil que busca la igualdad ante la ley, libertad de palabra, etcétera; una ciudadanía política que busca participar como elector y elegido; o una ciudadanía social que busca acceso por derecho a la salud, la educación, la seguridad social, etc.” (Ziccardi, 2004).

Tabla 2
Tipos de participación

Tipos de participación	Características
Institucionalizada	Es aquella que está contenida en el marco legal y normativo del gobierno local, cuya finalidad es que la ciudadanía participe en los procesos decisorios de este gobierno. Los comités vecinales o los comités de planeación del desarrollo municipal son en México una forma de participación de este tipo.
Autónoma	Es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación civil y que por lo tanto, no es organizada desde las instituciones gubernamentales, sino desde la propia sociedad. Ejemplo de esta forma son las organizaciones sociales y políticas que participaron en el movimiento urbano popular.
Clientelística	Es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores (votos). Este fue uno de los principales mecanismos que sustentaron el corporativismo priista, el cual creó diferentes formas de representación por manzana, por colonia y por delegación (juntas de vecinos), que sustentó en un intercambio de bienes y servicios por votos o apoyo político.
Incluyente o equitativa	Es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social. Un diseño de participación ciudadana basada en esos criterios no se ha puesto en práctica en ningún gobierno local del país.

Fuente: Elaboración propia con base en SALTALAMACCHIA, Homero y Alicia Ziccardi (2005). “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 67 núm. 1, págs. 31-97.

Por otro lado, Silvia Bolos (2003: 38) considera que existen dos formas básicas de participación: “en primer lugar, la que genera la toma de decisiones por parte de la población en asuntos de interés general (elecciones, plebiscito, referéndum) y, en segundo lugar, las prácticas sociales y políticas que se producen en agrupaciones de distinto tipo en el ámbito social, con intereses y objetivos tan heterogéneos como los propios grupos”. De este modo se entiende que los ciudadanos se organizan, en torno a intereses compartidos y buscan que sus demandas sean incluidas en las *agendas de gobierno*.

Recientemente la participación ciudadana comienza a ser vista como un complemento de la administración pública, o un elemento del *buen gobierno* (Canto, 2004), en el cual se pone énfasis en una sociedad más participativa para atender necesidades sociales y *tomar parte* en las acciones de gobierno. Se utiliza

comúnmente el concepto de políticas públicas para hacer referencia a las acciones administrativas que incluyen a la ciudadanía en su desarrollo.

Toda ciudad moderna que concreta mecanismos de participación que van más allá del derecho al voto, instrumenta políticas públicas que aglutinan intereses de los diversos actores ciudadanos por la vía de la participación, ya sea ésta en la definición del problema público, la toma de la decisión entre alternativas de solución, su implementación o evaluación. De manera tal, que las soluciones a problemas públicos en la ciudad, es resultado de la interacción de la sociedad y el gobierno. Es oportuno para esta investigación profundizar sobre esta forma institucionalizada de participación ciudadana, con ello será posible encontrar en la política pública elementos de análisis sobre la interacción entre la ciudadanía y el gobierno en el espacio público.

1.2. Políticas públicas

1.2.1. Concepto de política pública

Las políticas públicas implican el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la solución de problemas que el gobierno y los ciudadanos han considerado prioritarios y/o, a la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultantes de procesos decisionales tomados a través de la *participación* del gobierno y la sociedad, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados.

Cabe destacar, que son diversas las percepciones en relación al significado de las políticas públicas, Manuel Canto (2004: 9) señala que tienden a concebirse como “una acción que involucra activamente a los actores sociales más que como intervención gubernamental que promueve la participación social”. Para Aguilar (1993: 70) es una “tarea colectiva que incorpora conjunta y responsablemente la

iniciativa social y la gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta”. Cabrero (2000: 194) simplifica el término a “una acción inducida fuertemente por el Estado, quien es el actor dominante”; mientras que Meny y Thoenig (1992: 89, 90) consideran que son “un programa de acción gubernamental en un espacio geográfico”; una postura distinta es la de Heclo, retomada por Subirats (1994: 41) quien considera que “las políticas públicas pueden consistir en no hacer nada”.

En general, las políticas públicas hacen referencia a un ejercicio colectivo que puede incorporar la iniciativa social y la gubernamental para modificar una situación que se ha considerado como problemática. Esta idea de incorporar a los ciudadanos, desde el punto de vista de Enrique Cabrero (2000: 193) significa reafirmar el carácter público de las acciones gubernamentales, porque “lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal; significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social”. ¿Pero cómo se construyen las políticas públicas?

Algunos autores tratan de explicar la formulación de políticas como un proceso que comienza con la **definición del problema y formación de la agenda** (Subirats, 1994, Tamayo, 1997, Wildavsky, 1977, Bardach, 2001) iniciación (DeLeon y Brewer, 1988), aparición de problemas públicos (Meny y Thoenig, 1992), identificación, construcción de problemas y agenda política (Roth, 2006). Esta primera fase los autores la denominan de distintas formas, pero todos coinciden en apuntar que es una *situación problemática* o una *demanda social* que impulsa la intervención de la autoridad pública y la inclusión de dicha demanda en los programas de acción de los gobiernos (agenda). Cabe destacar que la identificación del problema y su definición es una tarea compleja, sujeta a la interpretación de quien la realiza. La correcta aplicación de esta fase es clave para el tratamiento posterior del problema y marca el éxito o fracaso de la política pública.

Una vez identificado y definido el problema surge el análisis de la cuestión (May y Wildavsky, 1977), formulación de alternativas (Tamayo, 1997), estimación y selección (DeLeon y Brewer 1988), la decisión pública (Meny y Thoenig, 1992), formulación de soluciones y decisión (Roth, 2006), construcción de alternativas (Bardach, 2001), **toma de decisiones y fijación de objetivos** (Subirats, 1994).

En esta fase se elaboran las alternativas posibles de acción y sus consecuencias, se comparan y se elige la que resulte más apropiada, además se establecen los objetivos. De acuerdo con Roth (2006: 74) esta etapa “se puede representar como un embudo en el cual entran inicialmente muchas alternativas y propuestas y poco a poco una sola de éstas –y hasta con hibridaciones con otras si es necesario- es capaz de abrirse un camino hacia la salida. En estas fase interactúan toda una serie de actores –políticos pero también administrativos y especialistas del *lobbying* o del cabildeo de todo tipo, en función del grado de apertura o de permeabilidad del sistema político-, y puede tener momentos de pausa, de retroceso o de brusca aceleración”. Según el autor, para llevar la toma de decisiones es necesario que existan cuatro elementos: un problema, oportunidades de elección, actores y una solución.

La siguiente fase es la “implementación” o **puesta en marcha de las políticas públicas** (May y Wildavsky, 1977; Roth, 2006; Subirats, 1994). Meny y Thoenig (1992: 158) consideran que esta fase es “[...] durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos”. Para Roth (2006) esta fase es fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos. Lo que se espera de la implementación es que transforme el estado de cosas. El actor primordial en este caso es el gobierno, por su amplitud y grado de especialidad, sin embargo, otros actores de la sociedad pueden convertirse en implementadores, como las organizaciones empresariales e incluso la ciudadanía organizada. Recientemente se habla de redes de implementación de políticas públicas en la gobernanza, en las cuales diversos actores organizados de la

sociedad se relacionan para colaborar con organizaciones gubernamentales (Hernández, 2009).

Para algunos autores el proceso o ciclo de las políticas públicas concluye con la fase de **evaluación** (Meny y Thoenig, 1992, Tamayo, 1997, Roth, 2006), por ejemplo, Subirats (1994) la llama sucesión y terminación de políticas públicas. En esta fase del proceso se precisan los efectos de las acciones públicas emprendidas. De acuerdo con Mejía (2003: 15) “la evaluación es un proceso de investigación, generador de información para el análisis y el apoyo a la decisión sobre situaciones, operaciones y resultados que mediante juicios basados en metodologías permiten afirmaciones causales de reconocimiento de efectos que pueden favorecer la actuación”.

La evaluación radica en conocer y medir los efectos sobre acciones emprendidas o por emprender, es decir, se realiza para valorar las decisiones que están vinculadas al diseño y al futuro de las políticas públicas. El resultado de la evaluación determinará la “introducción de variaciones en la política preexistente o la sucesión de ésta por otras más adecuada al nuevo estado del problema” (Tamayo, 1997: 306).

La evaluación puede darse en distintas vertientes y bajo diferentes métodos, existe por ejemplo la que se realiza antes de llevar a cabo la acción (*evaluación ex ante*); la que se da al mismo tiempo de la puesta en marcha de la acción pública (*evaluación concomitante*) y la que se realiza después de la ejecución de la acción (*evaluación ex post*) (Tabla 3).

Tabla 3
Evaluación

Tipos de evaluación	
Evaluación ex ante	También llamada a priori consiste en realizar un análisis de una propuesta de ley, programa o proyecto para determinar los efectos que provocaría su implementación. El uso de este tipo de evaluación se desarrolla particularmente en cuatro sectores de actividades: los estudios de impacto legislativo, los proyectos de desarrollo, los proyectos infraestructurales y los estudios de impacto ambiental.
Evaluación concomitante	Es la que acompaña la puesta en marcha del proyecto o programa. Su objetivo es controlar el buen desempeño de los procedimientos previstos y permitir la detección de problemas para poder realizar los ajustes necesarios a tiempo. Esta evaluación puede ser de carácter continuo o periódico. La evaluación <i>continua</i> se concibe como un instrumento que suministra información permanente para realizar un ajuste continuo. La evaluación <i>periódica</i> se basa en un control de actividades de tiempo en tiempo y permite conocer en que va el proceso en relación con la planificación establecida, para luego determinar los correctivos.
Evaluación ex post	También llamada retrospectiva o a posteriori. Se trata de analizar los efectos de un programa o de una política pública luego de efectuada su implementación. Su finalidad es generalmente la obtención de conocimientos y enseñanzas para decisiones futuras.

Fuente: Elaboración propia con base en ROTH, André-Noël (2006), *Políticas públicas. Formulación implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia. Ediciones Aurora.

Cada uno de los autores antes mencionados, hacen referencia al proceso de las políticas públicas en un entorno democrático en donde debe darse la participación de distintos actores pertenecientes a diversos sectores sociales, a su vez, nos dicen que el proceso de las políticas comienza con una necesidad o demanda que debe ser atendida y que para que esto se lleva a cabo es necesario seguir todo un procedimiento y a lo largo de éste, se determinará si se continúa con la acción emprendida, se modifica o se termina. Es decir, el proceso de las políticas públicas es un ciclo con altibajos y donde es posible que los fracasos de una política pública sirvan al nacimiento de otra.

Otra forma de comprender el estudio de las políticas públicas es mediante los enfoques: *de arriba hacia abajo* (top-down) y *de abajo hacia arriba* (bottom-up). El primero señala que la política pública es una acción por parte del gobierno, con un origen institucional donde se privilegia el trabajo de los expertos. Para Guy Peters (1995: 270) este enfoque de la política pública nace del desempeño técnico de los expertos y los decisores, teniendo en cuenta que “hacer que un gobierno funcione de arriba hacia abajo implica el riesgo de crear gobiernos que pierdan el contacto con

las preferencias del pueblo y se desliguen de las exigencias en la producción de los bienes y servicios que quisieran proporcionar a sus ciudadanos”.

Por otro lado, la concepción de *abajo hacia arriba* (bottom-up) de las políticas públicas “se origina literalmente en la constelación de demandas sociales, y más propiamente en el corazón del conflicto de intereses de los diversos actores. El gobierno actúa en función de las presiones de los grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas en las políticas. Este ejercicio desde debajo de las políticas públicas reclama un conjunto de capacidades y *destrezas políticas*⁸ en las organizaciones de la sociedad” (Canto, 2004: 9). En términos generales, bajo este enfoque, las políticas públicas encuentran su origen entre los actores de la sociedad, mismos que configuran los problemas públicos trascendiendo hasta las estructuras de gobierno en busca de soluciones. En este caso, en ciertas circunstancias los actores de la sociedad tienen la posibilidad de instrumentar acciones de solución. Sin embargo, en la generalidad, los problemas ascienden hasta ser institucionalizados y atendidos por el gobierno.

Tomando en cuenta estas formas de concebir la política pública (por procesos y de abajo hacia arriba o arriba hacia abajo), se puede ver que las relaciones entre los actores son una cuestión fundamental. Si tenemos en cuenta que el gobierno ya no constituye el centro de todas las decisiones públicas, resulta evidente que deben existir las condiciones para que los diferentes actores sociales logren incidir en ellas. Se dice que la participación ciudadana, puede ser el canal por medio del cual esto será posible.

1.2.2. Participación ciudadana en las políticas públicas

Un tema importante en los procesos de políticas públicas es el de la participación ciudadana, en virtud de que el ciudadano es considerado como el actor principal. La

⁸ “Se refieren al establecimiento de relaciones junto a otros actores afectados y/o interesados frente a alguna figura de autoridad, de manera corresponsable e institucional, también implican el conocimiento del gobierno de tal suerte que aprovechan las coyunturas y logran insertarse en la arena de las decisiones” (Canto, 2004).

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública⁹ en su capítulo segundo, considera la participación ciudadana como un elemento transversal y continuo en el proceso de las políticas públicas, es decir, debe estar contemplada tanto en la fase de formulación como en las de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, mediante mecanismos apropiados (Tabla 4).

Tabla 4
Participación ciudadana en políticas públicas

Fase de política pública	Características
Elaboración participativa de políticas públicas	En esta etapa la participación ciudadana es fundamental para la creación de valor y legitimidad de las políticas públicas, por ello: 1) La administración pública con competencia en dicha política pública producirá y proveerá con anticipación información relevante y en términos comprensibles sobre la materia sujeta a opinión o propuesta de la ciudadanía. 2) Las prácticas participativas que inciden en el diseño de políticas deben estar basadas en convocatorias formales y abiertas que contemplen a toda persona u organización con voluntad de participar.
Implementación participativa de políticas públicas	Las administraciones públicas contarán con mecanismos de participación ciudadana que mejoren la calidad de la implementación de las políticas. Para esta fase se planificarán mecanismos destinados a: 1) Implementación participativa a través de mecanismos institucionales que involucren a las comunidades y a los beneficiarios, los que, en todo caso, debe reunir los criterios de orientación a resultados y organización eficaz, para asegurar el incremento de la calidad en la gestión. 2) La implementación asociada, formalizada en alianzas público-privadas, que deben organizarse a partir de metodologías operativas que aseguren, desde su diseño, la producción de resultados y evidencias de valor público.
Seguimiento, evaluación y control de políticas públicas.	Es un derecho de la ciudadanía medir y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas; por tanto, los Estados iberoamericanos facilitarán la intervención independiente de la sociedad en el seguimiento, evaluación y control de las mismas.

Fuente: Elaboración propia con base en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública 2010.

Según Manuel Canto (2004) la participación implica varios niveles, pero también se puede dar en distintos ámbitos de las política públicas (Ver tabla 5). “Lo público de las políticas deviene del modo en que los ciudadanos participan en las etapas que

⁹ La adopción de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública fue aprobada por ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos, reunidos en junio de 2009 en Lisboa, Portugal, en ocasión de la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, organizada por el CLAD.

comprenden la definición, la elaboración, la implementación y la evaluación” (Uvalle, 2005: 355).

Tabla 5
Niveles de participación en políticas públicas

Nivel	Características
Información	Tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental y que son la condición básica para hacer posible cualquier tipo de participación.
Consulta	El gobierno consulta a los ciudadanos, a través de reuniones, visitas, entrevistas en el terreno, se entera de las propuestas y opinión de la ciudadanía sobre aspectos específicos de la acción pública.
Decisión	Se participa en la decisión cuando las consultas no se quedan sólo en emitir una opinión, sino cuando ésta es obligatoria para quien realiza la consulta. El plebiscito y el referéndum son las formas más conocidas, aunque existen otras más novedosas, como el presupuesto participativo.
Delegación	Se establece cuando el gobierno otorga a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a los problemas públicos.
Asociación	Implica que la iniciativa también puede estar por el lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan, contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada quien en el ámbito de sus responsabilidades, participando en consecuencia en las diversas etapas de la política.
Control	Se plantea el control de las acciones de gobierno por parte de las diversas formas de organización de la ciudadanía, lo que por un lado se relaciona con la evaluación y por otro con diversas formas de escrutinio sobre la acción del sector público.

Fuente: Elaborada a partir de CANTO C. Manuel (2004). *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*. Disponible en: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>

Existen diversas maneras de entender la participación ciudadana en la gestión pública, un ejemplo de ello son las *redes de política pública* (RPP), las cuales parten de la concepción de políticas públicas como resultado de la interacción gobierno-sociedad y no como una acción exclusiva del gobierno. De acuerdo con Hernández (2009: 82) “este instrumento de análisis deriva del enfoque de política pública, y permite diseccionar la acción pública en acciones de implementación como redes de actores configuradas por un asunto público”. De manera que, las redes de política pública pueden ser vistas como una posibilidad de influir en cuestiones de interés del ámbito local.

Otro ejemplo de cómo se capta la participación en la política pública se encuentra en los *Consejos Gestores de políticas públicas* (CGPP) desarrollados en Brasil¹⁰. De acuerdo con Manuel Canto (2010: 31) estos consejos “[...] operan en diferentes órdenes de gobierno para áreas específicas de la acción pública; en ellos se encuentran representados los diferentes sectores concernidos en la política pública, usuarios, organizaciones civiles, funcionarios públicos”. Un elemento importante de estos consejos radica en que la población no solamente es consultada, sino que delibera, diseña estrategias y supervisa, dando como resultado un aprendizaje en materia de negociación y gestión de temas de interés público.

1.2.3. Los actores de las políticas públicas

De acuerdo con Manuel Canto (2010: 13) “hablar de los procesos de construcción de políticas implica hablar de los actores sociales, cuya intervención no debe ser vista como mera tecnología de gobierno, sino en tanto ciudadanos, es decir, en tanto portadores de *derechos*. Para este autor, la participación ciudadana en las políticas públicas constituye un elemento fundamental de la gobernanza y, por lo tanto, es el centro de la relación entre gobierno y sociedad en el ámbito de la democracia, el desarrollo y los derechos.

Cabe destacar que en el proceso de políticas públicas existen algunos actores o grupos que tienen mayores posibilidades de que sus demandas se conviertan en objeto de las acciones gubernamentales. Elder y Cobb (1993: 85) detallan que “la arena pública no es un campo de juego en el que juegan todos bajo las mismas reglas, algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor para dar forma a la definición de los problemas públicos”. En este sentido, es evidente que existen grupos mejor organizados y con más recursos que otros, situación que facilita la comunicación con actores gubernamentales.

¹⁰ “Están reconocidos por la legislación y son una interesante combinación de democracia participativa y representativa, toda vez que quienes participan por la sociedad lo hacen justamente en representación de los sectores o tipo de agrupaciones a las que pertenecen” (Canto, 2010: 31).

Roth (2006: 62, 63) retoma la distinción que hace Chevallier sobre tres tipos de actores que denomina *empresarios* de políticas, que por su posición en la sociedad cumplen con la tarea de intermediación entre la sociedad y el Estado. Veamos:

Tabla 6
Grupos de mediación entre la sociedad y el Estado

Mediadores Políticos	Mediadores Sociales	Mediadores Administrativos
-Partidos Políticos -Gremios - <i>Grupos de Presión</i> Ellos filtran, codifican y agregan las demandas de sus bases para canalizarlas hacia el sistema político bajo la forma de un programa o un pliego de peticiones.	-Representantes particulares con legitimidad social -Intelectuales - <i>Grandes científicos</i> Ellos hacen que se presenten cortos circuitos en los caminos <i>normales</i> de la demanda; es decir, ejercen su influencia.	- <i>Funcionarios públicos</i> Ellos se pueden convertir en portadores de demandas del medio en el cuál interviene su acción administrativa o para sus intereses propios. Presionan al sistema político para hacer prevalecer sus puntos de vista o intereses.

Fuente: ROTH Deubel, André-Noël. (2006) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia. Ediciones Aurora.

Dentro de esta clasificación podemos considerar a los organismos civiles como mediadores sociales, ya que su contribución puede ser sin duda valiosa al operar inmersos en la sociedad civil¹¹ aportan a la gestión pública y a la democratización política. No debemos olvidar que la política pública constituye un proceso social construido a partir de la multiplicidad de actores en la definición de asuntos de interés público y que requiere de la intervención estatal y social.

De acuerdo con lo anterior, Font *et al.* (2010: 78) señalan que “el modelo de participación predominante ha potenciado la participación de los grupos organizados, en detrimento de la capacidad de los ciudadanos no organizados de incidir en los procesos de gobierno. Por una parte, los gobiernos locales han concebido las asociaciones como interlocutores válidos de los intereses, las necesidades y las demandas presentes en la ciudadanía”. Los autores consideran que para los gobiernos locales es más fácil dialogar con grupos organizados en virtud de que poseen intereses sobre acciones específicas del gobierno, así como la

¹¹ “[...] un concepto que reivindica y destaca la autonomía, la solidaridad y la autogestión de las organizaciones sociales en polémica diferenciación respecto al Estado y sus aparatos recuperando en el ámbito de la política la idea y valoración de la ciudadanía” (Aguilar citado por Sánchez-Mejorada, 1993: 306).

capacidad para influir en la opinión pública; mientras que el ciudadano representa solamente intereses individuales y en la mayoría de los casos están desinformados.

Con la participación de los ciudadanos en los procesos de las políticas públicas se puede contribuir a la creación de capital social. A continuación veremos las formas de participación ciudadana en el gobierno de la Ciudad de México.

Capítulo 2

Participación ciudadana y política social en el Distrito Federal

“La gente también debe involucrarse en las decisiones y ponerse de acuerdo con las instituciones formales antes de que la decisión sea definitiva”.

Guy Peters, 1995

Las movilizaciones de ciudadanos y su participación en diferentes ámbitos de la vida urbana, han dado lugar a diversas transformaciones en las formas de convivencia, en las relaciones vecinales y en el tejido social; estas tendencias impulsan a su vez transformaciones en la relación sociedad-gobierno, donde aparentemente se muestra una sociedad interesada en el quehacer gubernamental. Algunos consideran que “la participación de la sociedad en asuntos públicos, ya no sólo se reduce a la delegación de poder, sino que se trata ahora de una demanda de involucramiento de la sociedad en el gobierno” (Canto, 2010: 21).

Esta idea de participación puede ser analizada desde varias perspectivas. Por un lado, se considera que la única forma de inclusión de la ciudadanía en la vida pública es a través del voto. Por otro, también se le vincula con la discusión sobre el Estado y la democracia, donde los ciudadanos y gobernantes tienen responsabilidad en la búsqueda del interés general. Bajo esta percepción, la participación de la sociedad en asuntos públicos, no se reduce a la delegación de poder, sino que se trata de una demanda de involucramiento de la sociedad en el gobierno; algunos señalan que su finalidad es la mejora en el diseño e implementación de las políticas públicas (Ziccardi, 2004), como un elemento de *buen gobierno*,¹² o bien, como un componente necesario del desarrollo de la democracia local (Duhau, 1999).

Desde la perspectiva gubernamental, la participación puede ser vista como: una forma más democrática de gobierno; un elemento del desarrollo social; un medio a

¹² Para Homero Saltalamacchia y Alicia Ziccardi (2005: 73) “un buen gobierno es aquel que promueve (o al menos acepta), equitativamente la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de sus competencias, como en la definición y satisfacción de las demandas”.

través del cual los ciudadanos adquieren habilidades y conocimientos para intervenir de forma individual o colectiva en el ámbito del interés público. Esta perspectiva nos acerca a lo que Brugué y Gallego (2001: 49) llaman *democratizar la administración*, donde “la tradicional vocación monopolista de la administración ha dado paso a una creciente voluntad de delegar, externalizar o compartir actividades con el conjunto de actores de la sociedad civil”. De acuerdo con los autores, esto quiere decir, que las instituciones y la administración pública se convierten en arenas donde se expresan los problemas y se llevan a cabo negociaciones entre diversos actores para conseguir acuerdos, a través de diferentes espacios e instrumentos en los procesos de planeación y gestión local. Esto sería posible, si se articula la participación en una estructura de diálogos de asuntos específicos con actores informados¹³ e interesados, y no una participación en la cual la anarquía es la vía de expresión, es decir, una participación carente de orden, Brugué y Gallego (2001) recordando a Fox y Miller llaman a esto último *parloteo*. Otro escenario menos deseable es lo que estos autores llaman una participación a través de *clase magistral*, donde el discurso es dominado y manipulado por una élite, posibilitado por la apatía, poca accesibilidad o incapacidad para incorporar otras opiniones.

Según Nuria Cunill (1997) existen otros elementos de la democratización de la gestión pública; dichos elementos son: la participación ciudadana en la formación de las decisiones y evaluación de los resultados; la transparencia gubernamental; la coproducción de bienes y servicios; y, la apertura de posibilidad de elección de los servicios públicos. No obstante, Cabrero (2004: 82) considera que “el tema de la participación social en los gobiernos locales ha tenido más una connotación de discurso y voluntad democrática que un contenido de argumentos objetivos y basados en la observación de experiencias exitosas”.

Por su parte, Boris Graizbord (1999: 151) interpreta la participación como un proceso de planeación y cambio social. Desde su perspectiva, la participación

¹³ La información aparece como un recurso fundamental en el ejercicio de la ciudadanía, para alcanzar una participación plena. Para ello, se considera deseable que los gobiernos cumplan con la tarea de informar sobre sus acciones, políticas y programas etcétera, con la finalidad de hacerse accesibles a los ciudadanos.

institucionalizada será efectiva si se toma en cuenta la escala, el tiempo, el contexto y los motivos de los actores (Tabla 7).

Tabla 7
Dimensiones de la participación

Escala	Tiempo	Contexto	Motivaciones de los actores
Los mecanismos o instituciones varían si se piensa en una decisión que afecta a la ciudad en su conjunto o sólo a un barrio o colonia.	Habría que ver si la participación del público debe darse desde el inicio del proceso, incluso desde la definición del problema, o bien cuando está formulada la propuesta.	Es necesario distinguir, por un lado, una situación de rutina; es decir, procedimientos operativos establecidos, y por otro lado, una situación de crisis, que implica tomar decisiones y responder a cambios abruptos en el ambiente institucional.	El objetivo o impulso que mueve a los actores a participar puede ser de carácter pecuniario o simplemente simbólico o espiritual.

Fuente: Elaboración propia con base en GRAIZBORD, Boris (1999). "Planeación urbana, participación ciudadana y cambio social", en *Economía, sociedad y territorio*, vol. II, núm. 5. El Colegio Mexiquense. pp. 149-161.

De acuerdo con estos argumentos, se puede observar que el ámbito de la participación es heterogéneo, tanto en sus formas, como en los intereses que cada actor persigue. Cabe destacar, que en algunas ocasiones la capacidad de los ciudadanos para obtener respuesta a sus demandas e influir en las decisiones y acciones públicas está determinada por algunas relaciones que establecen con otros actores; partidos políticos, académicos, gubernamentales, etcétera, con la finalidad de lograr fuerza y presionar a las instancias gubernamentales. Este hecho pone en evidencia que algunos grupos sociales gozan de poder¹⁴ o de una buena organización, lo que facilita la comunicación entre grupos de interés y funcionarios de gobierno.

Desde la perspectiva del ciudadano, la participación significa el aprovechamiento o construcción de oportunidades para la creación de lo público. Desde una simple intermediación de intereses entre ciudadanos para la solución de un problema común al margen de lo gubernamental, hasta el uso de vías institucionales para canalizar

¹⁴ Para Tarrow (1998) el poder de los movimientos se pone de manifiesto cuando los ciudadanos corrientes unen sus fuerzas para enfrentarse a las elites, las autoridades y a sus antagonistas sociales.

sus deseos, el individuo ejerce este derecho ciudadano. No se trata en todas las circunstancias de una participación en la cual el ciudadano interpele al Estado o le dispute a éste el monopolio de la gestión (Álvarez, 1997), sino de la posibilidad de definir lo público, no sólo a la sombra de lo gubernamental, recordemos que lo público no es exclusivo del gobierno.

En términos generales, el concepto de participación con frecuencia es usado en contextos diferentes, por ejemplo, se usa para referirse a las acciones: de asociaciones civiles, de organizaciones sindicales, de movimientos sociales surgidos por iniciativa social o impulsada desde instancias gubernamentales. A grandes rasgos, se trata de un concepto que hace referencia también a prácticas sociales mediante las cuales diversos actores y sectores de la sociedad (comunidades organizadas e individuos) intervienen en la definición de sus propias necesidades y establecen relaciones de cooperación y negociación con otros actores.

2.1. Fundamentos y funciones de la participación ciudadana

Según Alicia Ziccardi (2010) la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas se sustenta en algunos fundamentos, estos pueden agruparse en tres tipos: legales, ideológicos e instrumentales.

Los **fundamentos legales**, se encuentran contenidos en varias leyes tanto de orden federal como estatal o local. Para el caso de nuestro país estos fundamentos están contenidos en la constitución, “principalmente en los artículos 2, 3, 6, 8, 26 y 115 en los que se menciona la democracia como forma de vida; la existencia del sistema de planeación democrática basado en la consulta y la participación; que el derecho a la información debe estar garantizado por el Estado (el cual debe garantizar los derechos constitucionales al presentar peticiones, quejas y denuncias), y que en los gobiernos locales debe organizarse la administración asegurando la participación vecinal y ciudadana” (Ziccardi, 2010: 208).

Además de la constitución, existen otras disposiciones jurídicas y normativas que fomentan la participación ciudadana, entre ellas se encuentran:

- *La ley de planeación*, que contempla la participación social en el sistema de planeación democrática con la finalidad de que los diversos grupos sociales expresen sus opiniones a través de los foros de consulta popular, en la elaboración, actualización y ejecución del plan y otros programas.
- *La ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental*, busca contribuir a la democratización de la sociedad transparentando la gestión pública y favoreciendo la rendición de cuentas a los ciudadanos.
- *La ley federal de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil*, cuyo objeto es favorecer la coordinación entre el gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en actividades enfocadas a promover la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público.
- *Acuerdos internacionales*; en los cuales la participación ciudadana es abordada frecuentemente como un recurso del desarrollo, y en donde se asume la necesidad de crear vínculos de colaboración sociedad-gobierno.

Para el caso de la Ciudad de México, se han aprobado leyes que intentan promover y regir las formas en que la ciudadanía puede participar en diversas acciones gubernamentales. Esta legislación se abordará más adelante.

En cuanto a los **fundamentos ideológicos**, expresan que el surgimiento de la participación ciudadana y organizaciones sociales nacen con la idea de renovar a las instituciones y dotarlas de mayor legitimidad, ante la poca capacidad de los gobiernos locales para responder a sus demandas. Bajo estos argumentos, la idea de la inclusión de la ciudadanía en cuestiones de interés público, constituye un complemento para el gobierno. Espinosa (2009: 88) profundiza al respecto y señala que “[...] no se trata de entender la participación ciudadana como negación del Estado por parte de la sociedad, ni como estatización de la sociedad que termina por subsumirla a las lógicas gubernamentales”, esto significa que la participación puede ser concebida como un puente entre la sociedad y el Estado.

No obstante, como comenta Ziccardi, “[...] existen resistencias en los diferentes niveles de la burocracia a abrir las compuertas de la participación ciudadana. Esta falta de convencimiento sobre la importancia de movilizar a la ciudadanía a través de

la acción pública la comparten también los partidos que ven en la misma una competencia a la participación política más que un complemento” (2010: 211). Algunas observaciones críticas sobre la participación giran en torno al comportamiento ciudadano. Al respecto, Subirats (2001: 38) enumera algunas de estas actitudes ciudadanas. Veamos:

- 1) *Los ciudadanos, de hecho, no quieren participar.* Este comportamiento expresa que los ciudadanos no quieren implicarse realmente en el proceso complicado y fatigante en el que se acaba convirtiendo cualquier toma de decisiones públicas.
- 2) *Los ciudadanos, cuando participan, lo hacen de una forma muy inconstante.* Se reprocha también a los ciudadanos que su presencia en los mecanismos de participación, cuando existen, sea tan inconstante. No se puede garantizar un funcionamiento regular de las instancias participativas si los flujos de presencia son tan irregulares.
- 3) *Los ciudadanos dispuestos a participar son siempre los mismos.* Los ciudadanos potencialmente capacitados o dispuestos a participar acaban constituyendo una minoría que siempre está presente. A su vez, sólo quieren participar cuando existe conflicto, cuando no están de acuerdo, es en los momentos de conflicto cuando todos recuerdan la necesidad de que se les tenga en cuenta.
- 4) *Los ciudadanos que se movilizan y pretenden participar, muchas veces sólo se representan a ellos mismos y a sus intereses.* Se critica también que los ciudadanos sólo defienden intereses particulares –de calle, de sector profesional, de franja de edad...- y que por lo tanto, no representan al conjunto de la ciudadanía.

Estos argumentos revelan que no basta con la existencia de mecanismos participativos y que los gobiernos locales la promuevan, sino que el éxito de la participación depende en gran medida del compromiso y la disposición de los ciudadanos para intervenir. En el caso de la Ciudad de México, otras son las situaciones que se suman a los obstáculos de la participación y éstas tienen que ver con una estructura institucional centralizada y con la burocracia. Sin embargo, existen otras formas mediante las cuales los ciudadanos buscan resolver sus problemáticas, tal es el caso de las prácticas autogestionarias, es decir, actividades realizadas por los propios habitantes de la ciudad que buscan mejorar sus condiciones de vida. Actualmente estas prácticas están lejos de ser solamente la incorporación de mano de obra de la población beneficiaria, sino que “buscan generar nuevas prácticas comunitarias que incursionan en el campo de las técnicas

alternativas de construcción, de administración de recursos y de control colectivo de los procesos, sistemas, redes y equipamientos en general” (Coulomb, 1993: 374).

Finalmente, los **fundamentos instrumentales** son otros condicionantes para la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas, según Ziccardi (2010), estos implican la participación en la operación de programas y proyectos sociales con la finalidad de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública. De acuerdo con la autora, se refieren también a las estrategias comunitarias de movilización y asignación de recursos, y a la búsqueda de consenso e impulso a la corresponsabilidad social. En términos generales, estos fundamentos se dan bajo un apego a la normatividad justificando la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios y en la implementación de políticas públicas.

Es importante mencionar que, cuando la participación ciudadana forma parte de los ejes del gobierno, en cada programa deberán definirse los espacios y mecanismos de participación que logren el desarrollo de ese objetivo. Aunado a esto, cabe destacar que en las ciudades aparentemente la participación de los habitantes ya no sólo se reduce a la expresión de opiniones sobre planes y propuestas que elaboran los gobiernos, ahora los ciudadanos son invitados para participar en la elaboración e implementación de planes o programas. Un ejemplo de esta participación la encontramos en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), impulsado por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) a través de la Secretaría de Desarrollo Social, más adelante se profundizará sobre el papel de los ciudadanos en la ejecución de este programa.

Por otro lado, las experiencias de la participación también pueden ser clasificadas dependiendo de la mecánica o medio que la hace posible. A este respecto, Font (2004) distingue entre mecanismos basados en la consulta, los que son deliberativos, y los de democracia directa (Tabla 8).

Tabla 8
Clasificación de mecanismos de participación

De consulta	Deliberativos	De democracia directa
Están dirigidos a sectores organizados y su finalidad es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y dialogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles. El formato más común es el de un consejo o comisión que cuenta generalmente con algún tipo de representación municipal y con los representantes de colectivos definidos sea por intereses sectoriales o por criterio territorial.	Este conjunto de instrumentos intenta dotar a los ciudadanos de información con la finalidad de combatir las dudas sobre su capacidad de intervenir en la toma de decisiones. Señalan además, que para que el dialogo y la deliberación sean posibles, sólo debe participar una pequeña parte de la ciudadanía. Entre sus formatos se encuentran: -Círculos de estudio -Foros temáticos -Conferencias de consenso.	Su principal fuerza es su voluntad de extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos. Los formatos más comunes son: -Referéndums -Asambleas -Teledemocracia

Fuente: Elaborada a partir de FONT, Joan, (2004). "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", en ZICCARDI, Alicia (coord.) (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM- Instituto de Investigaciones Sociales, México. pp. 23-41.

Existe una creciente gama de mecanismos que de alguna u otra forma permiten la participación ciudadana, pero ¿cuál es el objetivo de que los ciudadanos participen? Desde la perspectiva del ciudadano, la participación busca el estar informados, ser escuchados e intervenir en asuntos de interés general. Desde la perspectiva gubernamental, la participación ciudadana ofrece legitimidad, democratizar y mejorar las políticas públicas. Para Enrique Cabrero (2004: 83) la participación social desde la perspectiva de un gobierno municipal, puede tener al menos cuatro funciones de las cuales se derivan los mecanismos a instrumentar (Tabla 9).

Tabla 9
Funciones de la participación social desde la perspectiva de un gobierno municipal

Funciones	Características	Mecanismos a instrumentar
Consultiva	Se refiere a emitir opiniones respecto a las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas propuestos o ejecutados por el gobierno municipal.	- Sondeos de opinión, - Referéndum, - Comités o consejos.
Cooperativa	Se trata de colaborar o cooperar en la realización de alguna obra pública o en la prestación de algún servicio municipal.	- Comités - Asociaciones de ciudadanos - ONG's.
Decisoria	Se refiere a contribuir en el proceso de toma de decisiones no sólo emitiendo opiniones, sino orientando las acciones del gobierno municipal mediante un poder de decisión.	- Consejos de ciudadanos - Agentes sociales.
De evaluación	Se refiere a la evaluación y seguimiento de las acciones del gobierno municipal.	- Comités conformados por ciudadanos y expertos.

Fuente: Elaborada a partir de CABRERO, Enrique (2004). "Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en CABRERO, Enrique y Gabriela Nava Campos (coords.) (2000). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso.*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México. pp. 19-90.

Por su parte, Alicia Ziccardi (2010: 212) expresa la existencia de un consenso respecto a tres funciones de la participación ciudadana. Dichas funciones son:

- 1) *Otorgar legitimidad y capacidad de generar consensos en el gobierno democrático.* Es importante mencionar que la legitimidad dependerá de la capacidad de representación del conjunto de intereses de la población: del número de participantes y la información que posean (Font et al., 2010).
- 2) *Poseer un valor pedagógico y ser un escalón en la construcción de una cultura democrática.* Esto podría significar, que la participación ayuda a educar y concientizar a los ciudadanos y genera además, *capital social*¹⁵.
- 3) *Contribuir a hacer más eficaces la decisión y la gestión pública.* Esto implica conseguir resultados del proceso, llámese una decisión o un conjunto de recomendaciones, ideas o propuestas a las autoridades.

Sin embargo, existe una discusión en torno a que la participación no sea representativa del conjunto de intereses y demandas presentes en la población. El problema es que no existe claridad en qué tipo de ciudadanos interesa integrar en los procesos participativos, ya que cada uno de ellos tiene sus propias características

¹⁵ En términos de John Durston (2003:145) capital social es "[...] el contenido de ciertas relaciones sociales -que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación-, que proporcionan mayores beneficios a aquellos que lo poseen en comparación con lo que podría lograrse sin este activo".

definidas en función de los intereses que cada uno persigue. Brugué y Gallego (2001) consideran una posibilidad la participación de una red abierta de actores interesados y dispuestos a intervenir en los temas a tratar, ya sea por tener un interés común o para contribuir en la mejora de la gestión gubernamental.

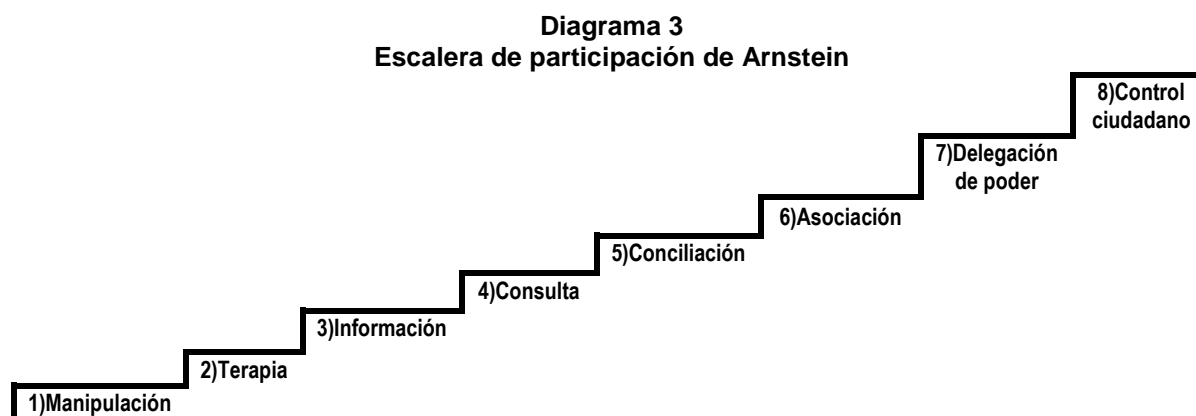
Font, Blanco, Gomá y Jarque (2010: 78) señalan que “la voz ciudadana que debe ser escuchada es la de los ciudadanos o los grupos que manifiestan un interés en expresarla, y no debe preocuparnos que no todos los ciudadanos estén representados en el proceso participativo”. Esta postura coincide con lo señalado en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, donde se expresa que “las prácticas participativas que inciden en el diseño de políticas deben estar basadas en convocatorias formales, amplias y abiertas que contemplen a toda persona u organización con voluntad de participar y, particularmente a los sectores sociales que suelen estar sub-representados y excluidos” (Canto, 2010: 260).

Estos argumentos apuntan a una participación incluyente, donde todos puedan expresarse y ser escuchados. Sin embargo, esta afirmación representa un escenario ideal, en el cual los ciudadanos cuentan con los conocimientos y el tiempo necesarios para participar en cualquier ámbito y momento; un escenario donde los actores gubernamentales están dispuestos a colaborar con la ciudadanía. Sin embargo, de acuerdo con Cunill (1997) extender la participación a *todos* o a *cualesquiera* puede devenir en un mayor corporativismo público.

Desde otro punto de vista, algunos autores consideran que no se puede esperar mucho de los ciudadanos si éstos no saben cómo, ni dónde, ni para qué (Espinosa, 2009). Esta postura sugiere que el ciudadano no posee los conocimientos necesarios para participar en las decisiones públicas. Al respecto, autores como Font, Blanco, Gomá y Jarque (2010) señalan que dicha percepción es muy popular y representa una crítica de peso que afecta la legitimidad que se pueda derivar de los procesos participativos. No obstante, para hacer frente a esta desinformación ciudadana, en algunos mecanismos de participación se contempla algún tipo de capacitación con la

finalidad de informar a los participantes para que puedan emitir opiniones consistentes, tal es el caso de los presupuestos participativos de Porto Alegre, en cuya fase final se capacita a los representantes ciudadanos mediante cursos sobre técnicas de presupuestación municipal (Zicardi, 2010).

Respecto al papel que se otorga a los ciudadanos en la participación, Mauricio Hernández (2007: 15) interpreta las ideas de Arnstein y señala que la participación ciudadana supone una “*redistribución del poder* entre los individuos excluidos de los procesos económicos y políticos, para ser incluidos en el futuro”. El autor considera algunos niveles de control que la gente involucrada tiene sobre las decisiones (Diagrama 3), dichos niveles se expresan en llamada *escalera de participación*. En cada escalón están colocados los diversos mecanismos de participación en relación del papel que juegan los ciudadanos.



Fuente: Elaboración propia con base en HERNÁNDEZ, Mauricio (2007). “Participación ciudadana y el rescate de la ciudad”, en *Revista INVI*, Instituto de Vivienda-Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Vol. 22, N°59, pp. 13-34.

De acuerdo con la interpretación de Hernández (2007:17), los escalones inferiores, **manipulación y terapia**, “describen formas ilusorias de participación donde los actores poderosos *educan* o *curan* a los participantes”. La **información** implica solamente que la gente tenga conocimiento de las decisiones tomadas previamente por los actores gubernamentales. Por su parte, la **consulta** en algunos contextos es considerada como obligatoria o un requisito, lo cual no garantiza que las opiniones

de los ciudadanos sean tomadas en cuenta. La **conciliación** representa un nivel más de la participación simbólica y el derecho de decidir sólo recae en algunos. En la **asociación** se establecen mecanismos de decisión y negociación conjunta entre ciudadanos y autoridades. La **delegación** sucede cuando se responsabiliza a una persona o grupo la capacidad de tomar decisiones. Finalmente, el **control ciudadano** significa que la ciudadanía toma sus propias decisiones, es decir, los ciudadanos tienen el control absoluto.

En términos generales, este esquema ayuda a ilustrar la existencia de diversos grados en los que los ciudadanos participan. Por otra parte, si asumimos que en numerosas ocasiones las formas de participación sólo son creadas para legitimar las decisiones gubernamentales previamente tomadas, entonces la intervención real de los ciudadanos no alcanza a subir más que los primeros cuatro escalones. En este sentido, las funciones y alcances de los mecanismos de participación sirven a los objetivos de los actores que los crean.

2.2. Participación ciudadana en la Ciudad de México

Como se vio en el capítulo anterior, las ciudades representan los lugares del encuentro y desencuentro de los sujetos, es decir, lugar de convivencia y al mismo tiempo de conflicto. Es por ello, que son consideradas como los escenarios de la acción social y política, de las movilizaciones y del ejercicio de la ciudadanía en todas sus dimensiones.

Desde la postura de Jordi Borja (1997:15) “la ciudad posee un valor político, donde se llevan a cabo proyectos colectivos resultado de concertaciones entre instituciones y actores sociales”. El ámbito local, el barrio, la colonia, el municipio, representa un sitio de importancia, por ser el lugar donde los gobiernos se enfrentan de manera permanente a los reclamos de la ciudadana, por ello, debería ser el lugar donde se facilite el dialogo entre actores y con ello el desarrollo de instrumentos participativos.

En este sentido, algunos opinan que “[...] el gobierno local, se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea” (Font *et al.*, 2010: 59). En palabras de Cabrero (2004: 124), “los gobiernos locales generan sus propias propuestas de política pública, participan así en la promoción del bienestar social, producen nuevos mecanismos de cogestión, diversifican el tipo de alianzas sociales, promueven y articulan una acción pública más rica e intensa en los espacios locales”. Esto quiere decir que lo local representa una oportunidad para que los gobiernos obtengan legitimidad y cercanía con la población.

En el caso de la Ciudad de México, durante los últimos años han ocurrido una serie de transformaciones sociales e institucionales, mismas que han tenido incidencia en la forma en que se relacionan los diversos actores urbanos. Algunos acontecimientos sociales (movimiento estudiantil de 1968¹⁶ y el sismo de 1985, entre otros) constituyen momentos importantes de expresiones colectivas en la ciudad, pues dieron cuenta de una sociedad con capacidad organizativa y participativa para hacer frente a las problemáticas suscitadas en ese momento; pero sobre todo son el referente de un proceso de ampliación de lo público, mostrando una ciudadanía activa, organizada e interesada en asuntos que hasta entonces se creía eran competencia del Estado.

De acuerdo con Espinosa (2004: 19) “en la historia de la participación ciudadana en la Ciudad de México la década de los ochenta es catalogada regularmente como un periodo de revitalización, como el momento clave del despertar de los capitalinos con respecto a la organización autónoma y expresiones independientes de sus demandas, necesidades e intereses ciudadanos”. El autor considera que las

¹⁶ Para Lucía Álvarez (1997: 133) “el movimiento estudiantil de 1968 inauguró en el país y en la ciudad una nueva dinámica de negociación entre los grupos sociales (obreros, sectores populares, intelectuales, clases medias, etc.) y el Estado, dinámica que contribuyó a esclarecer la delimitación –que hasta entonces en muchos sentidos permanecía difusa– entre las instancias oficiales y un espacio potencialmente autónomo de expresión de la ciudadanía. Despuntó, además, un espacio de participación ciudadana autónoma que se expresó en un cúmulo de instancias organizativas gestadas al margen del partido oficial y de las instituciones estatales, dando lugar a una red de organización social sin precedente en la vida política del Distrito Federal”.

movilizaciones protagonizadas por el Movimiento Urbano Popular y la Coordinadora Única de Damnificados crearon canales alternativos para la expresión ciudadana independiente.

Desde la perspectiva de Alicia Ziccardi (2004), el proceso democrático de la ciudad inicia formalmente en 1987 con la creación de la Asamblea de Representantes (ARDF). Este órgano de representación política nació con la intención de democratizar la vida capitalina y las decisiones gubernamentales. Dicha asamblea estuvo integrada en su mayoría por políticos pertenecientes al partido en el poder, de modo que su integración y desempeño difícilmente representó los intereses y problemas cotidianos de los habitantes de la ciudad. De este modo, la creación de esta instancia no representó un progreso en la democracia de la ciudad, sino simplemente reforzó los mecanismos corporativos y clientelares del sistema político.

A partir de los años noventa, suceden diversos cambios en la figura jurídica del Distrito Federal, como resultado de modificaciones constitucionales (art. 73 y 122), se convierte en una entidad federativa. Con estas modificaciones, posteriormente se creó la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal quien sería electo de manera directa por los ciudadanos a partir de 1997, además se otorgaron mayores facultades al órgano legislativo del Distrito Federal, el cual cambió su nombre por el de *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*¹⁷.

Cabe destacar que la elección del jefe de gobierno fue un acontecimiento importante en la participación política de los habitantes de la ciudad, ya que con anterioridad el mandatario capitalino era designado por el presidente. Para Sánchez-Mejorada y Álvarez (2002: 531) este hecho “[...] fue el resultado de numerosos esfuerzos realizados durante las últimas tres décadas, por distintos actores capitalinos, hacía la democratización de la ciudad, así como de un sinuoso proceso por hacer viable la

¹⁷ Está integrada por 40 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional. Su ley orgánica regula su funcionamiento y organización de acuerdo a las bases establecidas en el artículo 122 de la constitución y en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

reforma política en la entidad, en el que lograron confluir y celebrar acuerdos la ciudadanía, los partidos políticos y el gobierno”.

En términos generales, estas modificaciones se ven traducidas en *cierta* autonomía para el gobierno de la ciudad, aunque en algunas materias continúa la dependencia de los poderes federales. De manera paralela a la creación de la figura de jefe de gobierno, emergieron condiciones políticas e institucionales para dar cabida a la participación de los ciudadanos, sobre todo por la magnitud de las problemáticas urbanas. Algunos actores sociales, como miembros del gobierno, ONG's, académicos, etcétera, se pronunciaron por discutir el tema de la participación ciudadana. Es así, como el gobierno electo preocupado por abrir espacios para la participación, retoma iniciativas de algunas organizaciones civiles orientadas a la elaboración de una legislación en esta materia¹⁸.

2.3. Marco jurídico de la participación ciudadana en el Distrito Federal

La participación ciudadana constituye uno de los elementos en la gestión de las ciudades. Desde el punto de vista normativo es importante conocer los diversos cambios y las leyes que se han dado en esta materia. A partir de la elección del jefe de gobierno, se ha construido el marco normativo de participación ciudadana en la Ciudad de México.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal entro en vigor en julio de 1994, fue reformado en 1997 y actualizado en diversas ocasiones. Este ordenamiento representa el conjunto de leyes y disposiciones que rigen la organización y el funcionamiento del gobierno del Distrito Federal. Considera la participación ciudadana como uno de los principios estratégicos de la organización política, así

¹⁸ Desde el punto de vista de Sánchez y Álvarez (2002: 552) “destaca la aprobación de dos leyes de carácter local que provienen de una iniciativa elaborada por las organizaciones civiles. Tales leyes son: Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y la Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles. Con Estas leyes se cristalizan una serie de demandas de las organizaciones sociales y civiles en términos de lograr institucionalizar la participación de la ciudadanía en el ámbito público”.

como para canalizar y conciliar la multiplicidad de los intereses que se dan en la Ciudad (Art. 12). Expresa también que *“la participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos de la Ciudad en general”* (Art. 22). El mismo artículo señala que *la participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas del interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad*. Por otra parte, se menciona que la Asamblea Legislativa será la encargada de expedir las disposiciones relativas a la participación ciudadana (Art. 42 fracción XII).

En resumen, esta norma promueve la participación ciudadana en la gestión de la ciudad, solamente en la discusión y elaboración de propuestas de solución a problemas de interés público, así como la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley ante la asamblea legislativa (Art. 46 fracción IV), sin embargo, no contempla aspectos tales como la implementación o evaluación de las mismas.

Mientras tanto, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que tiene por objeto establecer la organización de la administración pública de la ciudad, y asignar las facultades de las dependencias, expresa que la Secretaría de Desarrollo Social será la encargada de formular, fomentar y ejecutar políticas y programas para el desarrollo social con la participación ciudadana, que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, hace parte principalmente a las organizaciones civiles, comunitarias y académicas, del diseño, instrumentación y operación de dichos programas (Art. 28). Respecto a esto último no se detalla su participación en la evaluación, sólo se reduce a la operación.

Esta misma ley considera otras formas de participación, en el plano cultural y desde una perspectiva de género. La primera de ellas propone, desde la Secretaría de Cultura, que los habitantes de la ciudad participen en la elaboración y promoción de

los proyectos culturales (Art. 32bis). Mientras tanto la segunda, promueve la participación de la mujer en los diversos ámbitos de desarrollo por medio de programas formulados y ejecutados por los titulares de las delegaciones (Art. 39 Fracción XIII).

A grandes rasgos esta ley fundamental para la organización política y administrativa del Gobierno de la ciudad, contempla la participación ciudadana como uno de sus ejes estratégicos y como un elemento sustantivo en la vida democrática de la ciudad, sin embargo dicha participación se ve reducida al plano de la promoción (por parte de los ciudadanos) de los programas y acciones que llevan a cabo algunas dependencias.

Por otra parte, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal señala las bases y mecanismos de participación social y ciudadana en el proceso de planeación (Art. 1 Fracción IV). Establece además, que en el Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal se promoverá la participación organizada de ciudadanos y grupos sociales que contribuyan junto con las autoridades a la solución de problemas de interés general y en el proceso de planeación del desarrollo (Art. 11); esta participación se llevará a cabo de manera concertada e inducida (Art. 14), a través del Consejo de Planeación, que es la instancia permanente para la participación social, en la cual, los ciudadanos conocerán las políticas de desarrollo y presentarán sus propuestas (Art. 54). La participación social y ciudadana se llevará cabo a través de la consulta pública, del control y evaluación y de la concertación e inducción (Art. 58). Las consultas públicas están sujeta a diversos lineamientos entre ellos: a la convocatoria del gobierno, a los plazos y horarios que fije y a lo que consideren o determinen como propuestas relevantes o procedentes (Art. 59). Esta ley también establece que la vigilancia y evaluación sobre el cumplimiento del Programa General, los programas delegacionales será permanente (Art. 60), para ello la administración pública local concertará con los grupos sociales o los particulares interesados la realización de acciones conjuntas previstas para la

ejecución del Programa General, los programas y los programas delegacionales (Art. 61).

Vemos en este caso, que la ley considera la participación en el ámbito de la planeación considerada como una de las etapas del desarrollo urbano, sin embargo, los ciudadanos no tienen un poder real para decidir sobre planes y estrategias.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece como uno de sus principios, fomentar la participación y concertación con los sectores público y privado en acciones de reordenamiento urbano, dotación de infraestructura urbana, prestación de servicios públicos, así como en la recuperación y mantenimiento de la imagen urbana (Art. 2). Se establece además, que con apoyo de las delegaciones y mediante la consulta pública es posible participar en la elaboración y modificación de los programas (Art. 7 Fracción III). Otra forma de participación considerada en esta ley es mediante el Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable, concebido como un órgano permanente de participación plural en el cual intervienen diversos actores cuya finalidad es fungir como una especie de asesor en materia de desarrollo urbano sustentable (Art. 17).

En suma, esta ley (indispensable para la política urbana de la ciudad), concibe la participación de diversos sectores sociales como uno de sus ejes fundamentales, sin embargo, dicha participación se queda solamente en el plano de la consulta, misma que en algunas estructuras democráticas es considerada como obligatoria y que no garantiza que las opiniones ciudadanas sean tomadas en cuenta. De acuerdo con Alicia Ziccardi (2004: 266) la consulta prevista por esta ley es un “requisito previo a que la instancia legislativa local apruebe el programa en cuestión. Sin embargo, la falta de difusión y de metodologías que promuevan la participación hace de estos espacios lugares de aprobación de documentos cuyo contenido es poco conocido o comprendido por desinformación y por su complejidad técnica”.

Por otro lado, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal¹⁹ establece como unos de sus objetivos centrales impulsar la política de desarrollo social, con la participación de las personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público (Art. 1 Fracción V), de modo que la participación forma parte de principios de la política de desarrollo social, partiendo de la idea de la participación como un “*derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales*” (Art. 4 Fracción X). Asimismo, se hace un reconocimiento de una acción pública coordinada entre el gobierno, la ciudadanía y sus organizaciones en la política de desarrollo social, esto último será posible con el impulso de la participación de todos aquellos que se interesen y puedan contribuir con este proceso (Art. 5).

De acuerdo con lo anterior, la ley expresa las funciones que en materia de participación en el desarrollo social corresponden a la jefatura de gobierno (Art. 9), a la Secretaría de Desarrollo Social (Art. 10 y 31) y a las delegaciones (Art. 11). La jefatura de gobierno se encargará de promover el desarrollo social estableciendo acciones de coordinación con otros actores; la Secretaría de Desarrollo Social tendrá a su cargo promover y fomentar permanentemente la participación de la sociedad en la elaboración, monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social, para lo cual se crea el sistema de información en materia de desarrollo social que estará disponible para la sociedad. Por su parte, las delegaciones se encargarán de recibir las propuestas o denuncias de los ciudadanos y organizaciones sociales sobre problemas y posibles soluciones que pueden ser contemplados en el Programa de Desarrollo Social. En términos generales, los espacios de participación que reconoce la ley son: el consejo de desarrollo social, (Art. 15); el consejo delegacional de desarrollo social que es un órgano de consulta, asesoría y vinculación entre la

¹⁹ Cabe destacar que “antes del 2000 no había Ley de Desarrollo Social en el Distrito Federal y es en buena medida resultado de la presión que ejercieron grupos de organizaciones civiles que participan en la *Plataforma de Organismos Civiles* que impulsaron e incluso participaron en el diseño de la ley, que fue aprobada por la Asamblea Legislativa en el 2000” (Sánchez-Mejorada, Álvarez y Ferniza, 2011: 32).

delegación y la sociedad (Art. 18), los fondos de desarrollo social, programas de coinversión y de asistencia y financiamiento a organizaciones civiles (Art. 41). Los consejos funcionan como órganos de consulta, asesoría y sirven como vínculo entre el gobierno y la sociedad.

En esta ley, el discurso de la participación forma parte de los principios y los medios a través de los cuales se realiza la política de desarrollo social de la ciudad. Un punto importante es que reconoce la participación como un derecho de los ciudadanos a intervenir en diversas fases de la política pública de desarrollo social, como son: formulación de alternativas, seguimiento, implementación y evaluación.

Estas normatividades trascienden hasta la *Ley de Participación Ciudadana* del Distrito Federal²⁰, cuyo objeto principal es establecer y regular los instrumentos de participación y órganos de representación ciudadana, a través de los cuales los habitantes de la ciudad podrán relacionarse entre sí y con los distintos órganos del gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, han estado vigentes cuatro leyes de participación ciudadana.

La primera ley fue aprobada en 1995²¹ y estableció diversas instancias de gestoría y colaboración de los ciudadanos con las autoridades, entre estos destaca la figura de los *consejos ciudadanos*²² entendidos como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para los intereses de la comunidad delegacional, en relación a las necesidades y a la calidad de los servicios públicos. De acuerdo con Sánchez-Mejorada (2000: 82) este diseño de representación vecinal “trataba de consolidar un modelo de gobierno y de participación que pudiese evadir la constitución de poderes plenos”.

²⁰ Con el establecimiento de la autoridad de legislar de la ALDF y como resultado de diversos acontecimientos sociales en 1995 se promulga la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

²¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Junio de 1995 y aprobada por la representación mayoritaria del PRI, con el desacuerdo de los partidos de oposición (PRD y PAN) de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

²² Estuvieron en funciones hasta 1997.

En 1998 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprueba la segunda ley de participación ciudadana²³. A diferencia de la anterior, en esta ley se incorporan nuevos instrumentos para el ejercicio de la democracia directa, a través de los cuales la ciudadanía participa por consulta o deliberación en la toma de decisiones. Estos instrumentos son: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular²⁴; a su vez considera la creación de *comités vecinales*²⁵ como nuevo modelo de participación ciudadana institucional y nueva estructura de representación ciudadana. De acuerdo con dicha ley, la función de estos comités se reduce a relacionar a los habitantes con los órganos político-administrativos de sus respectivas demarcaciones territoriales, teniendo por objeto supervisar, evaluar, informar y opinar sobre la gestión y actos de gobierno desarrollados por dichos órganos político-administrativos. Para Sánchez-Mejorada y Álvarez (2002: 557) “la participación establecida en esta ley, queda restringida al ámbito vecinal, excluyendo en primer lugar, a otras formas de participación como organizaciones sociales y civiles, movimientos sociales, etcétera, y en segundo lugar, a otros actores sociales”. En términos generales, puede decirse que los espacios e instrumentos de participación de esta ley son la muestra de que el gobierno sólo percibe a la participación en el ámbito de la consulta.

La tercera versión de la ley de participación ciudadana data de 2004²⁶. En ella, la figura de los comités vecinales se sustituyó por la de *comités ciudadanos*, cuya función es participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia, supervisar el desarrollo de las obras. Por otra parte, esta ley también aborda otros instrumentos participativos como: la consulta y colaboración

²³ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1998.

²⁴ A través del plebiscito, el jefe de gobierno puede consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, y sus resultados tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos. Mediante el referéndum la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa, sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. Por medio de la iniciativa popular los ciudadanos pueden presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia.

²⁵ Estos comités tenían que renovarse cada dos años y sólo se realizaron elecciones en 1999, de acuerdo con Sergio Zermeno (2004: 156) en esos comicios participaron “[...] menos del 7% de los votantes potenciales, por lo tanto, se trata de órganos muy endeble, para mediados del año 2000 el 60% habían desaparecido y que los pocos que subsistían se encontraban mermados y muy divididos”.

²⁶ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004.

ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la audiencia pública, los recorridos del jefe delegacional, y la asamblea ciudadana. Sánchez-Mejorada y Álvarez (2002: 556) consideran que “los recorridos del delegado, las consultas y las audiencias públicas, son instrumentos de gestión cotidiana manipulados por la autoridad, por los vecinos y por los militantes de los partidos, a su vez, privilegian la gestión individual, y no plantean espacios o mecanismos para discutir la problemática, a grandes rasgos, se trata de instrumentos discrecionales”.

La cuarta versión de la ley de participación ciudadana²⁷, plantea como *un derecho* la intervención ciudadana individual o colectiva en las decisiones públicas, así como en la formulación ejecución y evaluación de políticas, programas y actos de gobierno, contribuyendo a la solución de los problemas de interés general y al desarrollo de una cultura democrática (Art. 2). Considera entre sus instrumentos de participación: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, los recorridos del jefe delegacional, las organizaciones ciudadanas y la asamblea ciudadana (Art. 4). Se establecen además otros espacios de representación ciudadana: los comités ciudadanos, los consejos ciudadanos delegacionales, el consejo del pueblo (Art 5).

El *comité ciudadano* representa una nueva versión de los comités vecinales, sus funciones básicamente se reducen a representar los intereses colectivos de los habitantes de su colonia, elaborar y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial, así como supervisar y cumplir con las decisiones de la asamblea ciudadana (Art. 93). No tienen participación en procesos decisorios (Sánchez-Mejorada, *et al.*, 2011).

Por su parte los *consejos ciudadanos delegacionales* son una instancia de carácter consultivo y de coordinación de los comités ciudadanos y las organizaciones ciudadanas con las autoridades delegacionales. Sus funciones se reducen a conocer

²⁷ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010.

y opinar sobre los programas y las políticas de la ciudad y delegación, así como informar a las autoridades delegacionales y del Distrito Federal sobre los problemas que afectan a sus representados o solicitar la presencia de servidores públicos delegacionales (Art. 129, 131, 132).

Finalmente los *consejos de los pueblos* se definen como los órganos de representación ciudadana en los pueblos originarios, donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales (Art. 141). Entre algunas de sus funciones, se encuentra la representación y gestión de los intereses de los habitantes de los pueblos originarios, así como elaborar y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial, así como supervisar y cumplir con las decisiones de la asamblea ciudadana (Art. 143). Para Sánchez-Mejorada, Álvarez y Ferniza (2011: 71) “esta figura ha surgido con un déficit de origen que tiene que ver con el limitado alcance de su cobertura, dado que, de manera inexplicable, actualmente ha sido aprobada solamente para un número determinado de pueblos originarios, aquellos asentados en las demarcaciones del sur del Distrito Federal, y no para el conjunto existente”.

Otro elemento importante de esta ley es que otorga a la asamblea ciudadana atribuciones como decidir los rubros a los que se destinará el 1% (como mínimo) o el 3% (como máximo) del presupuesto anual de las delegaciones (Art. 83), para ello podrá convocar a consultas ciudadanas.

Son diversos los elementos de esta ley que podrían considerarse relevantes respecto de las leyes anteriores, sin embargo, las modificaciones en la legislación no han sido suficientes para transformar algunas de las prácticas que prevalecen en los aparatos gubernamentales y en la sociedad. Otra problemática no resuelta es el abstencionismo electoral y el desinterés de los ciudadanos para participar. Desde el punto de vista de Alicia Ziccardi (2004: 254) “con la apertura democrática se crearon más espacios, miles de comités vecinales como ocurrió en el Distrito Federal a finales de la década de los noventa, cuando comenzó a gobernar el PRD, pero es

bastante frecuente encontrar que esta forma de representación también consagró los viejos liderazgos y como nunca se reglamentó, su actuación suele ser una arena de alta conflictividad social e institucional, con baja capacidad de incidir en la gestión pública”.

En relación a los instrumentos de participación deliberativos o consultivos propuestos por la ley, como son el plebiscito y el referéndum, Sánchez-Mejorada y Álvarez comentan que “las posibilidades para su aplicación son muy remotas, aún en los países que desde hace mucho tiempo disponen de estos instrumentos, debido a la cantidad de requisitos que los presuponen, y al costo y tiempo que implica su realización” (2002: 555). A decir de Joan Font (2004: 82), “el referéndum constituye el instrumento de fácil aplicación en ámbitos superiores al local y a menudo son propuestos como un medio para superar complejos debates políticos locales”.

Otros de los instrumentos definidos por la ley son los recorridos del delegado y la audiencia pública, en el primero de ellos, la ciudadanía tiene poca o nula incidencia, mientras que en el segundo se constituye en un foro para escuchar e informar al ciudadano sobre diversas acciones y decisiones tomadas en el seno de la administración local. Sin embargo, habrá que tomar en cuenta que no es sencillo fomentar la participación, por ejemplo Ziccardi (2004: 257) señala para el caso de los municipios, que “las instancias encargadas de promover la participación ocupan un lugar débil en términos de recursos disponibles con una baja capacidad de incidir en las demás instancias, para que incorporen la concepción de un gobierno participativo”. A pesar de la expedición de leyes, existen rezagos importantes que impiden que los ciudadanos se involucren efectivamente en las decisiones de su ciudad.

2.4. Participación ciudadana en la política social del Distrito Federal

De acuerdo con Ortiz (2007:7) la política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. Según la autora, se define a menudo en términos de servicios sociales como la salud, la educación o la seguridad; no obstante, consiste en situar a los ciudadanos en el centro de las políticas públicas no sólo como beneficiarios sino como sujetos activos.

Para Duhau (1997) con el modelo de crecimiento económico basado en la competitividad en el mercado internacional (globalización), la política social en América Latina al parecer experimenta una reorientación en el papel que desempeña el Estado. Es decir, el nuevo modelo se muestra caracterizado por innovaciones en materia de políticas sociales, cuyo eje principal es la crítica a los sistemas de bienestar. Entre dichas innovaciones se encuentra 1) que las funciones de política social pueden ser llevadas a cabo por agentes no estatales, donde cabe la participación de los beneficiarios; 2) la oportunidad de cofinanciamiento (la aportación en los servicios sociales del Estado y de algunos sectores con capacidad de sufragarlos por sí mismos); 3) la presencia de diversos prestadores de servicios, evitando los monopolios; y 4) la posibilidad de identificar con mayor precisión a los beneficiarios (focalización) y traducir el subsidio en poder de compra (subsidio a la demanda).

De acuerdo con estos argumentos, se percibe de manera general, que se ha dado una transición de un universalismo fragmentado, a una dualización, donde los actores no gubernamentales son elementales para el diseño de las políticas urbanas y sociales (Duhau, 1997).

En el caso de la ciudad de México, los gobiernos del PRD han buscado establecer relaciones de colaboración y corresponsabilidad con la sociedad en la gestión de la ciudad. Según Provencio y Yanes (2006: 21) “el primer gobierno del Distrito Federal

propuso la elaboración de una política social cuyo diseño involucrara no sólo a funcionarios de gobierno, asambleístas y legisladores, sino también a organizaciones sociales y privadas, expertos, investigadores y académicos, funcionarios federales y delegacionales y otros actores sociales”. Esto quiere decir que el proyecto de ciudad impulsado desde el primer gobierno electo buscó una gestión urbana corresponsable entre la ciudadanía, actores organizados o sociedad civil y las autoridades gubernamentales.

En la administración de López Obrador, “la relación con las organizaciones sociales y civiles se mantienen a través del impulso de proyectos de coinversión y destaca la consulta directa a la ciudadanía”, (Sánchez-Mejorada y Álvarez, 2002: 213). De acuerdo con las autoras, en esta administración se instrumentaron programas orientados a la redistribución de los recursos entre sectores vulnerables como son: adultos mayores, madres solteras, discapacitados etcétera. Por otra parte, se realizaron consultas telefónicas con la finalidad de que la población de la ciudad expresará su opinión sobre asuntos, como el horario de verano, el incremento de la tarifa de transporte público, la construcción de un distribuidor vial y la permanencia del jefe de gobierno en su cargo. Bajo el esquema de la escalera de participación (Ver diagrama 3), la política de participación ciudadana de esta administración puede ser situada en el nivel de *consulta*, reduciendo la intervención de la ciudadanía a legitimar las decisiones de gobierno previamente tomadas. En este sentido, los mecanismos de participación institucionalizados no permiten que los ciudadanos se involucren directamente en el diseño y formulación de políticas.

En el gobierno de Marcelo Ebrard la participación ciudadana está contemplada en el Programa General de Desarrollo 2007-2012, en la definición e instrumentación de políticas públicas, en la vigilancia y evaluación de la gestión, así como en la administración de los recursos. Se considera que “la dimensión participativa constituye un componente fundamental. Dar voz y poder a los ciudadanos, a las organizaciones civiles y sociales, a los vecinos de los barrios, las colonias, los

pueblos, las unidades habitacionales es crucial para llevar a cabo un proyecto de ciudad con y para la gente” (PDS, 2007: 7).

Se dice que la política social de esta administración “[...] adopta criterios universales combinados con criterios territoriales y con la identificación de grupos sociales específicos que requieren de atención prioritaria. Por ello, es una política social innovadora que busca la promoción de la equidad en el acceso a bienes y servicios básicos, la plena inclusión social de los ciudadanos” (PDS, 2007: 8). Dicha política tiene como ejes transversales: equidad de género e igualdad sustantiva, participación ciudadana, no discriminación, el reordenamiento territorial y recuperación de espacios públicos. A grandes rasgos, el proyecto de ciudad construido por este gobierno está basado en la recuperación, fortalecimiento y extensión del interés público, por ello uno de los objetivos del Programa de Desarrollo Social busca “construir una lógica transversal de participación ciudadana que logre el involucramiento progresivo de los habitantes de la ciudad en todos los asuntos públicos” (PDS, 2007: 22).

Se puede observar que la política social de los gobiernos de la ciudad (al menos de los gobiernos electos) ha buscado hacer válida la ciudadanía de sus habitantes mediante diversas acciones de gobierno. Sin embargo, como señala Ziccardi (2010: 2010) “[...] puede observarse que la cuestión de cómo incluir a la ciudadanía activamente en las decisiones públicas forma parte de los contenidos discursivos de las políticas sociales urbanas y de la legislación en la que se sustentan”. La autora considera que en los diferentes niveles de gobierno se hace referencia a la construcción de capital social y ciudadanía, pero son pocos los esfuerzos para el diseño de una metodología participativa que haga frente a las características del espacio local.

Capítulo 3

Participación ciudadana y el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial

“Todos tienen el derecho a disponer o acceder fácilmente a un área con elementos de centralidad, a vivir en un barrio bien visto y bien considerado por el resto de los ciudadanos, a poder invitar a comer en su casa sin tener que avergonzarse de nada”.

Roland Castro y Jordi Borja, 1995

En las últimas décadas, como resultado de diversos fenómenos económicos y sociales, las ciudades y los espacios colectivos se han transformado gradualmente. El abandono y deterioro de los espacios públicos tradicionales, la emergencia de grandes centros comerciales y la formación de zonas especializadas de residencia, consumo y recreación, son algunas de las tendencias en los modelos urbanos que expresan otras formas de organización y de vivir la ciudad. Duhau y Giglia (2008: 60) señalan que la forma de organizar la ciudad ha evolucionado con base en la privatización y especialización. De la misma forma, Jordi Borja y Zaida Muxí (2003: 23) observan esta transformación, cuando expresan que “en las grandes ciudades se imponen los shopping centers con un cartel que dice *se reserva el derecho de admisión* y en los ghettos residenciales las calles de acceso han perdido el carácter público en manos de policías privados”. Desde la perspectiva de estos autores, el ciudadano se convierte en consumidor y la vida urbana en un producto inmobiliario, donde las infraestructuras de comunicación no crean centralidades, sino segmentan el territorio y establecen brechas entre clases.

A pesar de esta inercia privatizadora, otra lógica coexiste en la ciudad, la promovida por el actor gubernamental, una gestión del espacio tendiente a la recuperación de lo público. Esta gestión se caracteriza por promover diversas dinámicas de participación, que involucran a los ciudadanos en el diseño, construcción y mantenimiento de los espacios públicos en la ciudad. Comentarios alentadores emergen de esta propuesta, de acuerdo con Olga Segovia (2007), esta participación es creadora de vida social

colectiva e identidad y contribuye en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, así como en el liderazgo y la capacidad de acción de las organizaciones civiles. Por tanto, la misma autora enfatiza que la gestión de los espacios públicos debe ser participativa y sustentable, y que para ello es necesario trabajar en el fortalecimiento de los espacios públicos como escenarios para el encuentro y la interacción, así como comprometer a la ciudadanía en su gestión con la finalidad de asegurar su uso. Según plantea, “una alta calidad de uso y apropiación de los espacios públicos contribuye al fortalecimiento del sentido de pertenencia, sociabilidad y confianza colectiva en un barrio, zona o ciudad; y que, por tanto, el espacio público puede ser un actor en los procesos de integración social y de formación de identidad en el seno de la sociedad urbana” (Segovia y Neira, 2005: 167).

Esto es lo que se ha caracterizado como el ejercicio pleno de la ciudadanía en el espacio público, el *derecho a la ciudad*. El derecho al ejercicio colectivo en la construcción de una ciudad incluyente, democrática, sostenible, productiva, educadora y habitable. En el Distrito Federal este derecho materializa en la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, suscrita por el gobierno local y diversas organizaciones sociales vinculadas al movimiento urbano popular y los derechos humanos. Dicho documento promueve, entre otras cosas, la integración de los intereses ciudadanos en las políticas públicas y la gestión de la ciudad mediante una participación institucionalizada, por ejemplo, en la construcción, mejora o recuperación de su espacio urbano. Estos argumentos plantean que la participación ya no sólo se reduce a la incorporación de mano de obra, sino que es contemplada en las diversas etapas de las políticas públicas, en la definición del problema, la toma de decisión, diseño de política, implementación y evaluación.

Una vía reciente de participación ciudadana para la integración de intereses en las políticas o en la gestión de la ciudad, son los programas de mejoramiento de barrios. Las experiencias internacionales y nacionales describen un panorama favorable para un desarrollo social incluyente de las ciudades que vale la pena revisar.

3.1. Los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB)

Las ciudades, principalmente las metrópolis, han pasado por diversos periodos de crecimiento demográfico y geográfico, como resultado de diversos fenómenos económicos, políticos y sociales. Esta situación ha derivado en un crecimiento urbano carente de orden, donde la presencia de asentamientos irregulares sin infraestructura y servicios es una constante, es decir, la rápida expansión de las ciudades ha superado sistemáticamente la capacidad de los gobiernos locales de proveer servicios e infraestructura. Esta situación se traduce en una desigualdad urbana creciente que provoca, en muchos casos, una segregación residencial y socioeconómica.

Tratando de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de dichos asentamientos, han surgido diversos programas, entre ellos se encuentran los de mejoramiento de barrios (PMB). Se trata intervenciones basadas en una gestión integral que utiliza el barrio como un elemento para integrar el tejido urbano. La escala barrial es concebida como una unidad básica por medio de la cual es posible reconstruir la ciudad, es el lugar donde la comunidad aprovecha al máximo sus capacidades y puede intervenir en diversas etapas del desarrollo urbano, donde los procesos de transformación y rescate de la ciudad deben ser resultado de acciones de colaboración entre la comunidad, las autoridades y expertos en la materia” (Hernández, 2007). Este hecho implica un reconocimiento sobre otras formas de hacer ciudad, otras formas de percibir la planeación, el diseño y la gestión urbana en general, donde la producción de la ciudad se vislumbra de manera compartida sociedad-gobierno y donde la participación ciudadana tiene un papel fundamental.

En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en un intento por resolver los problemas de los asentamientos irregulares, ha financiado desde la década de los ochentas programas urbanos enfocados al desarrollo de áreas específicas en las ciudades. Se trata de programas focalizados territorialmente en áreas de pobreza extrema, donde se invierte en acciones de mejoramiento de viviendas y de barrios. Estos programas abarcan una amplia gama de aspectos urbanos, además de proveer

infraestructura y servicios se promueve la participación ciudadana y la generación de empleo a través de la constitución de asociaciones y la capacitación laboral. El objetivo central de estos programas es mejorar las condiciones de vida de la población residente en asentamiento informales promoviendo su integración espacial, social y económica a la ciudad.

Estos programas se han consolidado en América Latina y son considerados como una estrategia de intervención urbana y como un elemento de las políticas de vivienda (Brakarz *et al.*, 2002), a través de las cuales se abordan los problemas de pobreza urbana e informalidad (Tabla 10).

Tabla 10
Racionalidad de los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB)

Componentes de la lucha contra la pobreza	Instrumentos de desarrollo urbano	Elementos de las políticas de vivienda
Los PMB son intervenciones dirigidas a un territorio específico con el fin de reducir las desigualdades en infraestructura, servicios y patrimonio que enfrentan los hogares ubicados en asentamientos informales.	Los PMB contribuyen a resolver tanto los problemas ocasionados por la segregación física y social que sufren los habitantes de los asentamientos informales, como los derivados de la discontinuidad de las redes viales y servicios urbanos en las ciudades.	Los PMB configuran un complemento de las acciones públicas para promover la producción de soluciones habitacionales accesibles a los hogares de menores recursos.

Fuente: Elaboración propia con base en BRAKARZ, José, Greene, Margarita y Eduardo Rojas (2002), *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

Cabe destacar, que inicialmente estos programas se orientaron a la provisión de infraestructura y servicios urbanos de los barrios, así como a la regularización de la tenencia de la tierra; sin embargo, su alcance ha llevado a incluir otros elementos que buscan atender diversas carencias sociales, como la atención a grupos vulnerables. A los ojos de Brakarz *et al.* (2002: 27) “los programas de mejoramiento de barrios tienen diversas características o mejor dicho, rasgos de lo que se espera de ellos: a) integración de la ciudad informal con la ciudad formal igualando el nivel de servicios entre los barrios ricos y los pobres; b) provisión de servicios sociales dirigidos a los grupos más vulnerables; c) intervención integral –que debe cubrir las necesidades más

urgentes de los diferentes segmentos de las poblaciones beneficiadas-, y la ejecución integrada y coordinada de los distintos componentes; y d) participación de la comunidad en todas las fases del proyecto”.

Favela-Bairro de Río de Janeiro, es el modelo emblemático de estos programas, su objetivo ha sido contribuir y complementar la estructura urbana principal de los asentamientos o favelas consolidadas, y ofrecer condiciones sociales y ambientales de transformación e integración de la favela como barrio de la ciudad. “Parcialmente financiado por el BID, este programa ha trabajado en sus dos fases ejecutadas entre 1995 y 2006 en un total de 108 favelas, lo cual representa una inversión superior a 600 millones de dólares y ha beneficiado a más de 450,000 personas con obras de infraestructura, equipamiento, acciones de educación y generación de empleo e ingreso” (Rojas, 2009: 200).

La participación ciudadana en este programa²⁸ se sustenta en la premisa de que las necesidades locales sólo pueden ser reconocidas por los habitantes de las favelas, se habla de que un proceso participativo en la formulación y ejecución de los proyectos es indispensable. Los mecanismos de participación de la comunidad en las decisiones sobre el diseño de las intervenciones y en la operación de los servicios locales, son factores importantes que hacen posible la realización de obras en condiciones difíciles y la aceptación de proyectos como propios por parte de la comunidad, que tiene interés en mantenerlos. La continuidad de este programa ha sido posible gracias a la perspectiva con que se ha construido este tipo de intervenciones: enfoque técnico y apoyo popular (Brakarz *et al.*, 2002).

²⁸ “Durante la ejecución de las obras se propone la realización de diversos talleres y asambleas en cada favela, de este modo se pretenden consolidar las relaciones desarrolladas durante la etapa de la elaboración de los proyectos entre los diversos actores (gubernamentales, técnicos y comunidad). Una vez concluidas las obras, se ponen en marcha los *Puestos de Orientación Urbana y Social (PUOSOS)*, que son equipos de técnicos (arquitectos, ingenieros y asistentes sociales), que tiene la función de orientar a los vecinos sobre las formas *correctas* de usar y ocupar el suelo, sobre cómo integrarse en los programas sociales; se trata de mecanismos que buscan la transición de la informalidad a la formalidad, es decir, la transformación de la situación de asentamiento irregular, a la condición de barrio integrado a la ciudad” (Cavallieri, 2000).

La demanda de este tipo de intervenciones ha aumentado, el banco ha financiado este tipo de programas en varios países. De acuerdo con Rojas (2009) los programas de mejoramiento de barrios representan intervenciones propiamente urbanas, por lo tanto, deberían ser ejecutados por los gobiernos locales, no obstante la mayor parte de los programas financiados por el BID han sido gestionados por los gobiernos nacionales. Tal es el caso del *Programa Hábitat* en México, implementado por SEDESOL, para lo cual el “BID otorgó un préstamo en 2004 por 350 millones de dólares y en 2007 por 150 millones de dólares” (Rojas, 2009: 160). Cabe destacar, que los esquemas de ejecución de estos programas frecuentemente involucran a los municipios, en virtud de que existe el reconocimiento de que los problemas urbanos trascienden la esfera local. En palabras de Fandiño (2009; 201) “su ejecución ha requerido trascender las estructuras verticales de gestión urbana promoviendo la cooperación entre actores muy diversos, incluidas entidades de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, lo que redundo en mayores niveles de sostenibilidad de los servicios prestados a los beneficiarios”.

En términos generales, las líneas de acción de estos programas comprenden servicios de saneamiento básico en calles y construcción de infraestructura. Los recursos de los proyectos financiados se destinan principalmente a inversiones en *obras y servicios*, con los que se busca mejorar las condiciones de la población, así como, *servicios sociales*, que complementan la inversión física para atender las necesidades de los grupos más vulnerables de la población de los asentamientos, incluyendo infraestructura social como escuelas, centros sociales, entre otros, y finalmente programas sociales como capacitación laboral, apoyo a madres solteras, etcétera. Sin embargo, Rojas (2009) considera que se ha avanzado poco en identificar y ejecutar acciones efectivas que promuevan la integración de esta población a la economía urbana, y los esfuerzos que se han hecho para mejorar su acceso a fuentes de empleo han sido tímidos y poco efectivos. Según el autor las intervenciones financiadas terminan muchas veces generando islas de buenos servicios y formalidad en la tenencia del suelo. Asimismo expresa que la principal aportación de estos programas, es la construcción de ciudadanía, es decir, devolver a las personas su derecho al espacio público, el derecho a la ciudad para que se identifiquen con el programa y su

entorno. En este sentido, podría decirse que el objetivo de esta política es impulsar formas de intervención basadas en la participación activa de la ciudadanía mediante diversos mecanismos

3.2. Mejoramiento de barrios en México

El mejoramiento de barrios en nuestro país, se materializa actualmente en la implementación de diversos programas en el ámbito del Gobierno Federal: el Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP) y el Programa Hábitat (Ver Tabla 11). El primero de estos, busca prevenir conductas de riesgo como son las adicciones y la violencia familiar y social a través de la construcción, recuperación o rehabilitación de espacios públicos. Por su parte, el Programa Hábitat está orientado al combate a la pobreza mediante obras para el mejoramiento urbano como: redes de infraestructura (agua, drenaje, electrificación, etc.) o de equipamiento barrial (centros de atención infantil, de desarrollo social, etc.).

En lo general, ambos programas buscan la participación de los habitantes en el diagnóstico, planeación, ejecución y seguimiento de los proyectos de construcción de infraestructura o rescate de espacios públicos, con la finalidad de asegurar que las propuestas atiendan las necesidades locales. Sin embargo se trata de una participación de carácter consultivo.

Tabla 11
Características de los programas de mejoramiento de barrios a nivel federal en México

Componente	Programa de Rescate de Espacios Públicos	Programa Hábitat
Objetivo	Contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana mediante el rescate de espacios públicos utilizados preferentemente por la población en situación de pobreza de las ciudades y zonas metropolitanas.	Contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbanas marginadas, al fortalecer y mejorar las condiciones físicas y sociales de estas zonas.
Esquema de trabajo	Considera dos tipos de intervención: <i>General:</i> contempla espacios públicos apoyados por primera vez y etapas posteriores de 2008, a 2010. <i>Consolidación:</i> espacios apoyados en el pasado y que requieren obras físicas o acciones sociales para potenciar su funcionamiento.	Apoya con subsidios federales diversas obras y acciones que fortalecen y mejoran la infraestructura urbana, el entorno físico, la organización y la participación social, y el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, en zonas marginadas con mayor concentración de hogares en situación de pobreza patrimonial (polígonos hábitat).
Tipo de obras y acciones	Se agrupan en dos modalidades: 1) <i>Participación social y seguridad comunitaria:</i> impulsar la participación de ciudadanos en el diseño proyectos de rescate de espacios públicos, así como el desarrollo de diversas actividades para fortalecer la cohesión social y prevenir conductas de violencia. 2) <i>Mejoramiento físico de los espacios públicos:</i> construir, habilitar o rehabilitar plazas, espacios deportivos y otros espacios públicos de uso comunitario donde se desarrollan actividades recreativas	Se agrupan en tres modalidades: 1) <i>Desarrollo social y comunitario:</i> desarrollar actividades individuales y colectivas en diversas materias, así como el impulso de la participación social. 2) <i>Mejoramiento del entorno urbano:</i> introducir o mejorar las redes de infraestructura básica, la construcción de centros de desarrollo comunitario, y la protección y revitalización de centros históricos. 3) <i>Promoción del desarrollo urbano:</i> contribuir a la superación de la pobreza urbana mediante la elaboración o actualización de planes y programas municipales de desarrollo urbano.
Población objetivo y usuarios	El programa tiene cobertura nacional y su universo de actuación son las localidades urbanas integradas físicamente a las zonas metropolitanas y ciudades con 50 mil o más habitantes.	Se definen los polígonos de actuación con base en indicadores de pobreza. Se hace una selección de las manzanas que tengan un porcentaje igual o superior al 50% de hogares en pobreza patrimonial. Se generan polígonos de diferentes tamaños.
Instancia promotora	SEDESOL y Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (Gobierno Federal)	SEDESOL y Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (Gobierno Federal)
Participantes en el programa	Delegaciones de la SEDESOL (ejecutor) Gobiernos de los estados (ejecutor) y municipios (ejecutor) Población beneficiaria (en la definición y diagnóstico de los espacios a intervenir y las obras a realizar) Otras instancias	Los municipios (principales ejecutores) Delegaciones Entidades sectorizadas de la SEDESOL Gobiernos de los estados Otras dependencias
Recursos destinados por proyecto	Modalidad <i>participación social y seguridad comunitaria:</i> monto de apoyo federal es de 30 mil a 300 mil pesos. Modalidad <i>mejoramiento físico:</i> varía de 300 mil a 3 millones de pesos.	El subsidio por polígono hábitat no podrá exceder lo que resulte de multiplicar el número de hogares en pobreza patrimonial por 5 mil pesos. Subsidio \leq número de hogares \times \$5,000

Fuente: Elaborada a partir de SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2011), *Guía rápida 2011: Programas de la Secretaría de Desarrollo Social*, México, SEDESOL

3.2.1. El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) en la Ciudad de México

En la Ciudad de México, diversas acciones de mejoramiento de barrios se han desarrollan a lo largo de los años, como las acciones de recuperación y rescate de espacios públicos llevadas a cabo por urbanistas y arquitectos de la UNAM, en donde también se involucraba a la comunidad y a diversas organizaciones sociales (Sánchez-Mejorada *et al.*, 2011).

Otros ejemplos de estas experiencias se encuentran en los planes parciales de mejoramiento urbano, mismos que constituyeron oportunidades para que las primeras iniciativas impulsadas por diversas organizaciones sociales produjeran numerosos ejercicios de planeación urbana participativa. Algunos ejemplos exitosos son los Planes Parciales de Mejoramiento Urbano de las colonias: Guerrero (1976-1977), Tepito (1979-1982), San Miguel Teotongo (1980-1984), Santa María Aztahuacán (1985-1986) (Suárez, 2002).

En este sentido, gracias a la iniciativa de diversos actores y organizaciones civiles, principalmente del *Colectivo Social en Política de Mejoramiento Integral del Barrio*²⁹ se logra concretar una propuesta para orientar los procesos de mejoramiento barrial que planteaba los siguientes objetivos:

- 1) Recuperar las experiencias organizativas de las comunidades en la producción social del hábitat y la planeación estratégica participativa.
- 2) Generar un proceso replicable que reconozca e incorpore participación y diversidad de las comunidades.

²⁹ Entre los integrantes del colectivo se encontraban: Laboratorio de Habitabilidad, Taller de Habitabilidad México A. C., Taller de Habitabilidad Zona Norte, Taller Carlos Leduc, Facultad de Arquitectura UNAM, Instituto de Arquitectura y Urbanismo (IDAU-CAM), Unión de Colonos Álvaro Obregón (UCAO), Unión de Colonias Populares (UCP), Asamblea Inquilinaria, Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), Asociación Sindical de Trabajadores del INVI, Tequio, Colectivo Emiliano Zapata, Tepito Arte Acá A. C., El Barzón, COPEVI, Casa y Ciudad, Arvite A. C., Frente Popular Francisco Villa, Frente Vecinal por la Esperanza, Coordinadora Metropolitana de Mercados, Coordinadora El Molino, Comisiones de Vivienda de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztapalapa (Sánchez-Mejorada *et al.*, 2011: 132).

- 3) Institucionalizar la actuación coordinada e interinstitucional del gobierno central con gobiernos delegacionales, en lo referente al programa integral de mejoramiento barrial, como política pública.
- 4) Integrar recursos asignados por las diversas áreas del gobierno central y delegacional a los barrios, incorporando recursos privados y de la comunidad, para que se apliquen de acuerdo a la viabilidad de las prioridades que señala el plan integral de mejoramiento de cada barrio construido comunitariamente.
- 5) Exigir e impulsar el reconocimiento del ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; derecho de todos a vivir en un hábitat adecuado; derecho de los ciudadanos a participar en la gestión pública.
- 6) Garantizar, por parte del gobierno de la ciudad, el ejercicio de estos derechos, apoyando fundamentalmente a la población de menores ingresos.
- 7) Promover y fortalecer la identidad, el arraigo, la vida y cultura del barrio.
- 8) Generar instrumentos de control, seguimiento y evaluación, que garanticen la participación activa de los actores comunitarios, durante todas las fases del proceso, la aplicación de los recursos y posterior a la aplicación del programa (CSPMIB, 2009).

Esta propuesta fue retomada por la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) y se concreta en 2007³⁰ con la puesta en marcha del *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial*, tomando como punto de partida las experiencias y los esfuerzos colectivos de los movimientos sociales urbanos y organismos civiles, principalmente del movimiento urbano popular, considerado como uno de los principales promotores del proceso de transición a la democracia en la ciudad y reconociendo su legítimo interés por modificar la realidad económica, social y cultural de los habitantes de la ciudad (GDF, 2010).

Además de estos antecedentes, el Programa de Mejoramiento Barrial tiene sus fundamentos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012. Este programa contempla en su eje estratégico 1, denominado *Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes*, el establecimiento de “mecanismos que promuevan y faciliten la participación ciudadana en la definición e instrumentación de las políticas públicas, en la vigilancia y evaluación de la gestión, el desempeño y la administración de los recursos” (GDF 2007: 21). Asimismo, el eje

³⁰ “El 12 de junio de 2007 se publicaron los lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), para el ejercicio fiscal 2007, y la Convocatoria para el Concurso Público de selección de planes comunitarios de mejoramiento barrial, con lo que se puso en marcha el PCMB” (SDS, 2010: 3).

estratégico 7, denominado *Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos*, señala que el desarrollo urbano se enfocará en la revaloración de los espacios públicos, para generar identidad en los habitantes de la ciudad. Se menciona también que la equidad será el criterio rector de las políticas de desarrollo urbano, para que la ciudad se convierta en un espacio de integración social, al mismo tiempo se busca que el espacio público se convierta en eje detonador de desarrollo e inversión. Entre las líneas de política se destacan las siguientes:

- “Emprenderemos el rescate de espacios públicos y se diseñarán las estructuras de participación y corresponsabilidad social para la realización de actividades culturales, deportivas, artísticas y recreativas que dinamicen su utilización”.
- “Impulsaremos proyectos de equipamiento social, localizados en puntos estratégicos de la ciudad, que ayuden a equilibrar las desigualdades entre la zona poniente de la ciudad y el norte, sur y oriente de la misma”.
- “Se detectarán zonas o polígonos de la ciudad donde exista alto grado de deterioro o subutilización de la infraestructura, para su mejoramiento integral y adecuado” (GDF 2007: 76-77).

De este modo, el gobierno de la ciudad en coordinación con diversos actores sociales se dan a la tarea de elaborar el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), a través del cual se busca facilitar la capacidad de asociación y organización de los ciudadanos, con la finalidad de que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas, ejerciendo de esta forma su rol de ciudadanos en el mejoramiento de los espacios públicos de la ciudad. Así, el programa tiene como objetivo:

“Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México, particularmente de aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o estén clasificados como de media, alta y muy alta marginación, y que permita revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad, así como incidir en la mejora de la calidad de vida socio-territorial, de los habitantes de la Ciudad de México” (SDS, 2010: 4).

Como objetivos particulares se fijaron:

- 1) Promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, en el ámbito del mejoramiento del entorno urbano, la construcción de infraestructura social y la recuperación de los espacios públicos.
- 2) Impulsar el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de todos los residentes de la Ciudad de México. Mejorar las condiciones de vida territorial y las oportunidades de desarrollo de los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana.
- 3) Impulsar acciones de micro urbanismo que favorezcan la reconstrucción incluyente de la ciudad, creando condiciones adecuadas para el desarrollo humano (SDS, 2010:4).

De esta forma se manifiesta el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión pública y se institucionalizan formas de gestión, en las que los miembros de la comunidad promueven y ejecutan un proyecto de mejoramiento para su barrio y el gobierno otorga los recursos, es decir, se buscan instrumentar diversas formas de participación tomando en cuenta la corresponsabilidad sociedad-gobierno como un factor para solucionar los problemas y las necesidades de la comunidad.

Se plantea que con la ejecución de este programa, se pueda incidir en la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad a través del mejoramiento de su entorno, principalmente aquellos espacios con altos grados de conflictividad social, degradación urbana y rezago social. Asimismo, se impulsa la promoción de una forma de *hacer ciudad* desde abajo, es decir, desde una perspectiva local; se promueve el derecho de todos a vivir en un hábitat adecuado, el *derecho a la ciudad*. En este sentido, el programa se inscribe en lo que se ha llamado la agenda de un gobierno de izquierda, que propone una *Ciudad con equidad, incluyente y participativa*, que plantea entre sus objetivos “promover el derecho a la ciudad desde la perspectiva de la recuperación ciudadana de los espacios públicos y las actividades comunitarias de mejoramiento y fortalecimiento de barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales” (CIDS-DF, 2007).

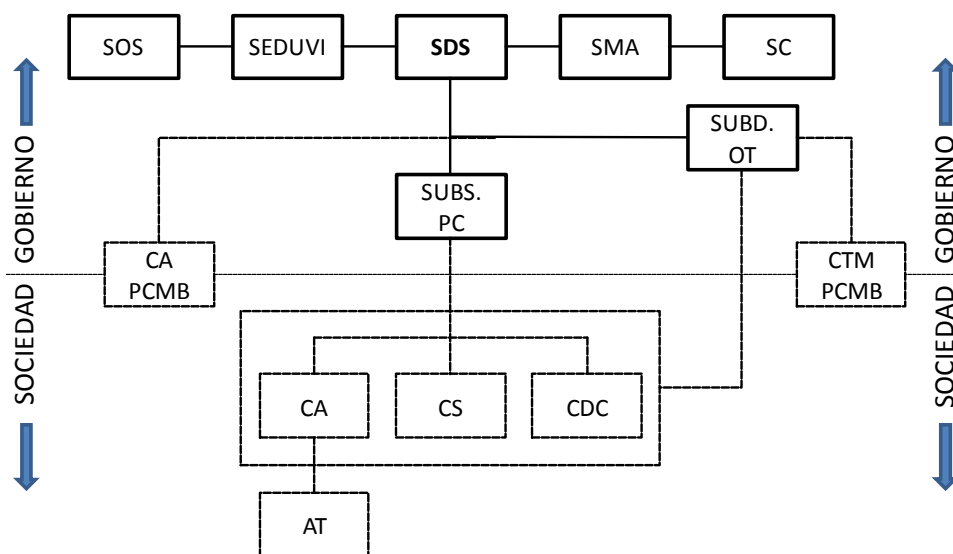
3.2.2. Operación del programa

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, representa una acción gubernamental que genera las condiciones para que las organizaciones sociales, civiles, de vecinos, académicos etcétera, participen en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos en el ámbito del desarrollo urbano, la recuperación de espacios públicos y la construcción o adecuación de infraestructura social financiados por el Gobierno del Distrito Federal. Se trata de un programa con un fuerte componente de participación ciudadana, donde la comunidad identifica sus problemas, plantea posibles soluciones y desarrolla los procesos necesarios para su consecución, ejerciendo recursos públicos de manera corresponsable con las instancias de gobierno.

El programa está diseñado para que diversos actores sociales; organizaciones sociales, civiles, comunitarias, grupos de vecinos o todos aquellos que requieran de acciones para renovar sus espacios públicos y el entorno urbano, participen en la elaboración y ejecución de proyectos de mejoramiento para su barrio, colonia o unidad habitacional; y el gobierno, a través de la Secretaría de Desarrollo Social proporciona los recursos. Cabe mencionar, que este programa establece los procedimientos para llevar a cabo dicha participación; la cual inicia cuando los ciudadanos elaboran un proyecto de mejoramiento barrial el cual tiene que ser avalado por la comunidad en una asamblea ciudadana para entrar al concurso público; posteriormente una que las instancias encargadas del programa aprueban los proyectos, en otra asamblea se eligen a las personas que conformaran tres comités (administración, supervisión y desarrollo comunitario) que se encargarán de llevar a cabo el proyecto.

En este sentido, no se trata únicamente de una transferencia de recursos públicos al ciudadano, sino de un proceso participativo que involucra a una serie de actores gubernamentales y sociales. Para ello, la Secretaría de Desarrollo Social establece un procedimiento (Diagrama 4).

Diagrama 4
Estructura Organizativa del PCMB



Fuente: Elaboración propia con base en SDS (2010), *Lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial*.

Desde 2007, los actores institucionales que intervienen en la operación del PCMB son: la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios (SOS), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), la Secretaría de Cultura (SC), la Secretaría del Medio Ambiente (SMA), el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, a través del Programa de Mejoramiento de Vivienda y la Subsecretaría de Participación Ciudadana (SUBS. PC). Estas instancias de gobierno conocerán los proyectos aprobados con la finalidad de participar, en su caso en el desarrollo y conclusión de cada uno, de acuerdo a las facultades de cada dependencia.

La Secretaría de Desarrollo Social (SDS) a través de la **Subdirección de Operación Técnica (SUBD. OT)**, unidad administrativa adscrita a la oficina de la Secretaría de Desarrollo Social, opera y coordina el PCMB. Entre sus funciones destacan: abrir la convocatoria³¹ para participar en el concurso público de Selección de los planes comunitarios de mejoramiento barrial; convocar a las sesiones al grupo de trabajo

³¹ La convocatoria está abierta a diversos actores: organizaciones sociales, civiles grupos de vecinos e instituciones académicas interesados en participar en acciones de mejoramiento de sus espacios públicos y del entorno urbano.

encargado de seleccionar los proyectos que serán aprobados y los que no (Comité Técnico Mixto); registrar los proyectos que participan en el concurso; publicar el calendario de la realización de las asambleas para avalar los proyectos, y asesorar a los comités vecinales durante el proceso de ejecución de los proyectos.

La Subsecretaría de Participación Ciudadana (SUBS. PC) es la encargada de coordinar y avalar la realización de las asambleas vecinales donde se aprueban o rechazan los proyectos y donde se eligen a los integrantes de los comités de administración, supervisión y desarrollo comunitario. El involucramiento de esta instancia es cuestionado por Bazzaco y Sepúlveda (2010), ya que consideran que esta área debería tener mayor presencia durante todo el proceso, y no sólo durante las fases de aprobación de los proyectos y elección de los comités.

Los Asesores Técnicos (AT) son los responsables de plasmar de manera técnica las ideas de los vecinos y dar seguimiento a la ejecución de la obra, se plantea que su intervención es fundamental para el diseño y ejecución de los proyectos. La comunidad se encarga de su contratación y en caso de no contar con alguno, la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con un catálogo³² de prestadores de estos servicios. Según Sánchez-Mejorada *et al.* (2011: 153) “[...] muchos de los asesores son los que van a las comunidades a ofrecer sus servicios y son los que elaboran el proyecto (a veces junto con los vecinos, pero más de las veces lo hacen por su cuenta)”. Las autoras señalan que en diversas ocasiones se ha detectado que los asesores realizan las mismas acciones y obras en diversos proyectos.

El Comité Técnico Mixto (CTM) se encuentra conformado, por un lado, por representantes de diversas secretarías como: desarrollo social, obras y servicios, desarrollo urbano y vivienda, así como un representante del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal y una persona de la Subsecretaría de Participación Ciudadana. Por otro lado, también se conforma por integrantes de la sociedad civil y especialistas en temas de desarrollo social y

³² Este catálogo está conformado por 271 asesores, en su mayoría arquitectos.

desarrollo urbano participativo, quienes son invitados por el Jefe de Gobierno. En este grupo de trabajo recae la responsabilidad de seleccionar los proyectos que serán aprobados y financiados.

De acuerdo con los *Lineamientos y Mecanismos de Operación del PCMB* (SDS, 2010: 7), los proyectos presentados pueden ser nuevos o de continuidad³³ y deberán reunir algunas características, entre las cuales destacan: exponer breve y claramente los alcances, objetivos y características de los proyectos propuestos; su factibilidad urbana, social, ambiental, técnica y jurídica; un esbozo del proyecto arquitectónico que incluya el número de posibles usuarios; las acciones a realizar y un presupuesto tentativo de cada una de éstas; un calendario de trabajo; las metas, indicadores y procedimientos a seguir para realizar la evaluación del proyecto propuesto y un registro fotográfico de al menos diez imágenes del lugar donde se pretende ejecutar el proyecto. Cabe mencionar, los proyectos de mejoramiento podrán ser hasta por tres años con etapas anuales definidas.

Para Sánchez-Mejorada *et al.* (2011: 140) “una de las ideas centrales del programa es que los proyectos deriven de un ejercicio de planeación participativa, sin embargo, a pesar que los ciudadanos involucrados declaraban que se llevaba a cabo, no ocurría en la mayoría de los proyectos. Por ello, a partir de la convocatoria del 2009, se requiere que describan cómo se realizó este proceso, cuáles fueron los resultados obtenidos y cómo fueron incorporados al proyecto”. Por un lado, este requisito sirve al gobierno para de alguna forma comprobar que la definición del problema público no sea decidida sólo por algunos ciudadanos; por otro lado sirve a los promotores de los proyectos para legitimar entre los miembros de su comunidad la definición del problema.

³³ Para poder presentar proyectos de continuidad al concurso es necesario que reúnan ciertos requisitos, entre los cuales destacan: cumplir con la comprobación de gastos y con el avance de la obra; no tener adeudos en la comprobación de los gastos al momento de presentar la solicitud para la continuación de los mismos (SDS, 2010: 6).

Sin embargo, la selección de los proyectos no es un asunto sencillo, “[...] por un lado no hay una convocatoria abierta para participar en el comité mixto de selección, sino que los miembros de la sociedad civil que participan en él lo hacen por voluntad y representación propia y a invitación expresa del jefe de gobierno. Aunque la selección de los casos se hace conforme a lo establecido por los lineamientos y mecanismos de operación, estos son criterios de validación, más que de elegibilidad y no se informa clara y ampliamente sobre aquellos aspectos a los que el Comité decide dar prioridad” (Sánchez-Mejorada *et al.*, 2011: 146). Las autoras consideran que el comité debe reunirse desde que se abre la convocatoria y definir los criterios e indicadores de selección con la finalidad de darlos a conocer a quienes están concursando; asimismo, consideran pertinente aumentar el número de integrantes del comité, en virtud de que el número de proyectos presentados al concurso ha aumentado.

Una vez aprobados los proyectos, la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana convoca a una asamblea vecinal en la que se informa el inicio de los trabajos señalando las observaciones y adecuaciones determinadas por el Comité Técnico Mixto. Asimismo, se eligen los comités de administración, supervisión y desarrollo comunitario, cada uno deberá integrarse por lo menos por tres ciudadanos. Vale la pena mencionar que los documentos oficiales no son claros respecto a los criterios para otorgar los recursos financieros a cada proyecto, es posible que se asigne la misma cantidad a un proyecto que contempla la construcción de un centro comunitario y a otro que su objetivo sea la renovación de un parque público.

El Comité de Administración (CA) es el responsable de la correcta ejecución de los trabajos del plan de mejoramiento barrial, de la gestión y comprobación de los recursos, así como de la rendición periódica y permanente de cuentas. Este comité contará con dos suplentes que entrarán en funciones cuando alguno de los integrantes renuncié o sea relevado de su cargo. Las reglas de operación establecen que para el correcto uso de los recursos, se deberá abrir una cuenta de cheques a

nombre de los integrantes del comité, y todos los recursos que gire deberán ser con cheques firmados de manera mancomunada y con respaldo documental de todos los recursos utilizados. De la misma forma, se establece que la información de los gastos erogados debe ser mensual a través de un informe que deberá ser publicado en un lugar visible de la ejecución del proyecto. Dichos informes deberán estar firmados por los integrantes de este comité, así como del comité de supervisión y el asesor técnico. Para llevar a cabo estas actividades, los miembros del comité junto con el comité de supervisión reciben capacitación por parte de los responsables del PCMB (SDS, 2010: 9). De manera que los ciudadanos adquieren una responsabilidad compartida en el manejo de los recursos públicos.

El Comité de Supervisión (CS), tiene por función vigilar que las obras, acciones y el ejercicio de los recursos del proyecto de mejoramiento barrial se ejecuten de forma correcta. De la misma forma que el comité de administración, éste contará con dos suplentes. Una vez aprobado el proyecto, este comité junto con el comité de administración suscribe un convenio de colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social; se trata de un instrumento jurídico en el cual se establecen las funciones y responsabilidades de la Secretaría de Desarrollo Social y de los comités de administración y supervisión en la ejecución del proyecto). Además tiene la facultad de solicitar en todo momento información sobre los recursos y gastos al comité de administración y notificar a la Secretaría de Desarrollo Social de cualquier anomalía que detecte.

El Comité de Desarrollo Comunitario (CDC), “se establece a partir de la convocatoria de 2010 a petición de las organizaciones participantes en la evaluación realizada en el 2009, en la que se establecía como una deficiencia importante del programa la escasa participación ciudadana” (Sánchez-Mejorada *et al.*, 2011: 155). Tiene entre sus tareas: sensibilizar, promover, desarrollar y consolidar los procesos ciudadanos a través de trabajos de planeación participativa para asegurar la sustentabilidad del proyecto durante y posterior a la construcción. Asimismo se encargará de promover la construcción de un proceso local, que permita la

formulación de una agenda de desarrollo local a partir del proyecto aprobado, garantizando de esta forma la consolidación de los espacios recuperados a partir del proyecto de mejoramiento barrial una vez concluidos en su parte técnico-administrativa (SDS, 2010: 9).

El Consejo Asesor del PCMB (CA. PCMB) es una figura que surge a petición de las organizaciones sociales y civiles participantes, es retomado y promovido por el Jefe de Gobierno. Se integra por diversas dependencias de gobierno, académicos de instituciones públicas, representantes de organizaciones sociales y civiles (Sánchez-Mejorada *et al.*, 2011: 161). Este consejo tiene por objeto realizar acciones de asesoría, consulta y vinculación entre el Gobierno del Distrito Federal, los movimientos sociales, los organismos civiles y las universidades, en el marco de la correcta operación del programa.

Después de ejecutado el proyecto, conforme a las reglas de operación del programa, se deben entregar seis informes a la Secretaría de Desarrollo Social. El *informe financiero* (Anexo 1) se entrega mensualmente y contiene los gastos efectuados en el mes así como los documentos probatorios. El *informe narrativo* (Anexo 2) que también se entrega mensualmente contiene una descripción del proyecto, sus avances, una descripción de los procesos de integración y participación vecinal, un análisis del desempeño de los comités de administración, supervisión y del asesor técnico. El *informe fotográfico* (Anexo 3) que contiene imágenes del antes y después del desarrollo de los trabajos. Estos tres informes deben ser elaborados por el comité de administración con apoyo del asesor técnico y del comité de supervisión. Otros informes son la *bitácora de supervisión* (Anexo 4) que registra el desarrollo del proyecto, elaborada por el comité de supervisión asistido por el asesor técnico y la empresa constructora. La *bitácora de gastos* (Anexo 5) describe los recursos ejercidos durante todo el proyecto, es elaborada por el comité de administración con apoyo del asesor técnico. Y el informe final (Anexo 6) en el cual el asesor técnico describe el seguimiento dado al proyecto y la asesoría brindada.

En términos generales, el PCMB se trata de una acción de gobierno en la que se entregan recursos a la ciudadanía para la ejecución de obra pública. Cabe destacar, que es poco lo que se conoce de estas relaciones de cooperación sociedad-gobierno, sin embargo, no se pone en duda la relevancia de la participación ciudadana, por ello, es necesario hacer una revisión de la forma en que se da la interacción entre estos dos actores.

Es importante destacar que desde el surgimiento del programa se han presentado diversas variaciones en el número de proyectos aprobados y el presupuesto asignado. Por ejemplo, en 2007 se registraron al concurso 139 proyectos, de los cuales sólo se aprobaron 49; de 2008 a 2010 el número de proyectos aprobados aumenta a 102, 191 y 199 respectivamente. En relación a los recursos asignados al programa, el año 2009 registra el mayor presupuesto con \$200'000,000, mientras que en 2010 disminuyó a \$95'000,000, es decir, cayó un 52.5% (Ver tabla 12).

Otro elemento que vale la pena mencionar es que el programa, así como algunos de los proyectos han sido reconocidos y premiados internacionalmente en diversas ocasiones. En 2008 el “Proyecto de mejoramiento barrial de la colonia Primero de Mayo” de la delegación Venustiano Carranza y asesorado por Casa y Ciudad A.C. fue una experiencia seleccionada en el Concurso Buenas Prácticas patrocinado por Dubai y distinguido como “buena práctica” por el Technical Advisory Committee. En 2009 el PCMB ganó el primer lugar de buenas prácticas otorgado por el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP). En 2010 se otorgó el Premio Deutsche Bank Urban Age al proyecto “La Asamblea Comunitaria Miravalle” de la delegación Iztapalapa, también se otorgó una mención honorífica a un proyecto de Iztapalapa y a uno de Santa Fe, en la delegación Cuajimalpa. Finalmente en 2011, el programa recibió el Premio Mundial del Habitat 2010/2011.

Tabla 12
Proyectos registrados, aprobados y presupuesto ejercido del PCMB (2007-2010)

Delegación	2007			2008			2009			2010		
	Proyectos Reg.	Proyectos Aprob.	Presupuesto Pesos	Proyectos Reg.	Proyectos Aprob.	Presupuesto Pesos.	Proyectos Reg.	Proyectos Aprob.	Presupuesto Pesos	Proyectos Reg.	Proyectos Aprob.	Presupuesto Pesos
Álvaro Obregón	9	4	7'060,000	18	7	9'500,000	54	17	18'150,000	87	17	7'350,000
Azcapotzalco	3	1	1'800,000	7	1	1'000,000	8	1	500,000	15	5	2'500,000
Benito Juárez	5	1	1'000,000	5	3	4'300,000	21	10	9'750,000	19	8	2'585,000
Coyoacán	15	6	7'850,000	40	18	19'100,000	71	39	37'000,000	107	27	11'950,000
Cuajimalpa	3	2	2'000,000	16	1	1'200,000	30	9	1'000,000	6	3	1'450'000
Cuauhtémoc	1	1	1'000,000	3	4	4'700,000	11	1	9'000,000	25	10	4'850,000
Gustavo A. Madero	9	2	4'149,000	8	3	5'500,000	30	12	13'667,700	76	23	12'000,000
Iztacalco	5	3	4'480,000	9	5	6'250,000	16	6	6'800,000	25	8	3'600,000
Iztapalapa	24	14	25,523,000	96	30	36'000,000	171	49	52'213,000	204	39	19'565,000
Magdalena Contreras	3	1	1'200,000	4	1	1'000,000	22	7	7'350,000	28	6	2'850,000
Miguel Hidalgo	4	1	1'000,000	3	0	0	3	2	2'100,000	20	8	3'650,000
Milpa Alta	2	1	2'250,000	7	3	6'000,000	6	3	4'000,000	19	7	3'550,000
Tláhuac	7	3	5'300,000	8	5	8'900,000	19	5	6'500,000	20	6	2'850,000
Tlalpan	39	5	11'900,000	20	10	12'200,000	42	13	13'550,000	46	12	6'250,000
Venustiano Carranza	5	2	4'500,000	7	6	8'300,000	12	5	5'400,000	19	8	4'050,000
Xochimilco	5	2	2'985,000	16	5	8'500,000	33	12	13'000,000	36	12	5'950,000
Total de proyectos	139	49	83'997,000	267	102	132'450,000	549	191	199'990,700	752	199	95'000,000
Presupuesto asignado (*)	--	--	80'000,000	--	--	131'000,000	--	--	200'000,000	--	--	95'000,000

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, (2010a), 4° Informe de Trabajo. Pág. 26.

(*) Tomado de: http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/pdf/2010/resultado_numeralia1.pdf (Fecha de consulta: Octubre 2011).

De acuerdo con lo anterior, desde que inicia la operación del programa se registra un aumento en los proyectos aprobados, sin embargo, el presupuesto del programa disminuye, esto quiere decir que los proyectos aprobados reciben menos cantidad de recursos, por ejemplo en 2010, de los 199 proyectos aprobados, 2 proyectos recibieron \$800,000, 11 recibieron \$600,000, 21 recibieron \$550,000 y 79 recibieron \$500,000, los restantes \$450,000, \$400,000 o \$350,000.

Cabe destacar, que la información encontrada es inconsistente en algunos casos, por ejemplo: en 2008 en la delegación Cuauhtémoc se presentaron para registro tres proyectos, y al final se aprobaron cuatro. Llama también la atención que en el año 2009 en la misma delegación, se encuentra aprobado un proyecto de 9 millones cuando las reglas de operación expresan que el monto por proyecto no puede ser superior a 5 millones de pesos.

Para el año 2011, se aprueban 213 proyectos y se asigna un presupuesto de \$96'929,756.00, resultando Iztapalapa la demarcación con el mayor número de proyectos aprobados y por ende con el mayor presupuesto (Tabla 13).

Tabla 13
Proyectos aprobados y presupuesto por delegación del PCMB (2011)

Delegación	2011	Presupuesto (Pesos)
Álvaro Obregón	15	6'550,000
Azcapotzalco	7	3'100,000
Benito Juárez	7	3'050,000
Coyoacán	22	9'000,000
Cuajimalpa	3	1'200,000
Cuauhtémoc	8	4'000,000
Gustavo A. Madero	29	12'600,000
Iztacalco	11	4'600,000
Iztapalapa	48	21'950,000
Magdalena Contreras	5	2'100,000
Miguel Hidalgo	9	4'050,000
Milpa Alta	4	2'050,000
Tláhuac	8	3'200,000
Tlalpan	17	8,350,000
Venustiano Carranza	8	3'800,000
Xochimilco	12	5'700,000
Total de proyectos	213	95'300,000
Presupuesto asignado (*)	--	96'929,756.00

Fuente: Elaboración propia con base en SDS (2011) *Resultado de los proyectos seleccionados del PCMB 2011*. (*) Tomado de: http://www.sds.df.gob.mx/archivo/oip/2010/Presupuesto_prog2011.pdf

De acuerdo con la información anterior, a los proyectos aprobados se les otorgó en su mayoría la cantidad de \$400,000 y sólo un proyecto recibió \$1'000,000. En términos generales, parece que la tendencia presupuestal que sigue el programa es aprobar un mayor número de proyectos con una menor cantidad de recursos para cada uno. Podría decirse, que el margen de impacto social mediante el desarrollo de proyectos se reduce.

A lo largo de los cinco años en que ha operado el programa, los proyectos aprobados son diversos, se pueden encontrar proyectos que plantean la construcción de foros al aire libre, la construcción de escaleras o andadores, rehabilitación de camellones, banquetas, hasta calentadores solares etcétera. En términos generales, los proyectos pueden agruparse en tres ejes: 1) mejoramiento del entorno urbano; 2) construcción de infraestructura social y, 3) recuperación de espacios públicos. En los dos primeros ejes se concentran la mayoría de los proyectos. Estas acciones son lo que Borja y Muxi (2003) denominan *regeneración de espacios públicos* a través de la mejora de calles y plazas mediante ajardinamiento, mobiliario urbano, iluminación, equipamientos socio-culturales de manera que se conviertan en verdaderos espacios públicos de uso colectivo y proporcionen calidad a estos barrios.

3.2.3. Las formas de participación

En las acciones para la recuperación de espacios públicos, la participación es un elemento fundamental para revertir el deterioro del entorno y mejorar la prestación de servicios. Borja (2003) sostiene que los espacios públicos requieren un debate público, una participación ciudadana a la largo del proceso de concepción, producción y gestión de sus partes. De acuerdo con el autor, los espacios públicos pueden ser transformados o mantenerse en buenas condiciones, pero su consolidación se da a partir de la participación ciudadana, de las formas de cooperación, ejecución y gestión de la sociedad civil, la cual se sostiene a través del intercambio de información, el debate y la negociación.

De acuerdo con lo anterior, en el programa de mejoramiento barrial se promueven ciertas formas de participación y organización ciudadana para el mejoramiento y recuperación de los espacios públicos de la ciudad. En su operación, el programa emite una convocatoria pública y promueve la realización de asambleas ciudadanas, en donde los vecinos discuten y aprueban acciones para el mejoramiento de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México, asimismo incluye a la ciudadanía en la administración de recursos públicos, para la construcción de infraestructura urbana.

En términos generales, la participación ciudadana se articula en las siguientes etapas del programa:

- 1) Elaboración de proyectos de mejoramiento barrial.
- 2) Presentación de proyectos ante la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.
- 3) Asambleas vecinales para la aprobación de proyectos de mejoramiento de barrios.
- 4) Asambleas vecinales para la constitución de comités de administración, supervisión y desarrollo comunitario.
- 5) Ejecución del proyecto por parte de los comités ciudadanos
- 6) Elaboración de informes
- 7) Asambleas vecinales de rendición de cuentas.

Son los miembros de la comunidad quienes promueven un proyecto de mejoramiento para su barrio, mismo que es presentado en una asamblea pública y sometido a la aprobación del resto de los vecinos para que concurse en el programa. Las asambleas ciudadanas son un requisito indispensable para poder participar en el concurso, los promotores de los proyectos solicitan a la Subsecretaría de Participación Ciudadana la realización y coordinación de las asambleas. Cabe mencionar, que en dichas asambleas pueden participar todas aquellas personas que vivan en el lugar donde se pretende ejecutar el proyecto y sólo tienen derecho a voto las personas que cuenten con credencial de elector (SDS, 2010: 18). Este hecho revela que la comunidad es quien decide si el proyecto debe someterse a concurso, de modo que si la mayoría no apoya el proyecto, no se participa. De acuerdo con Sánchez-Mejorada, Álvarez y Ferniza (2011: 141) “esto ha ocurrido en cerca del 3% de los casos aunque con muy

poca participación (en promedio 50 personas). Las autoras consideran que la poca participación se debe, por un lado, a la poca difusión sobre el programa y la realización de las reuniones y, por otro lado, a la escasa información de quienes conducen las asambleas.

En términos generales, en este programa los ciudadanos y beneficiarios no sólo son consultados, sino que tienen poder de decisión en las acciones que quieren emprender para sus espacios colectivos. Se puede decir que este programa busca la atención de algunos problemas urbanos a partir del desarrollo de capacidades de los ciudadanos y grupos de beneficiarios. Por medio de este programa se intentan dar elementos para la autosatisfacción de las necesidades mediante el desarrollo de acciones en corresponsabilidad con las instancias de gobierno.

Sin embargo, se trata de una intervención ciudadana acotada, es decir, la participación que promueve el programa solamente es en el ámbito de la recuperación y mejoramiento de los espacios públicos de las colonias o barrios. La inmediatez que lo caracteriza no impulsa la participación en las decisiones que abarcan a la ciudad en su conjunto. Esto se debe a las dificultades operativas que implicaría invitar a todos a la toma de decisiones públicas. Una última característica relevante de la participación a escala barrial promovida por este programa, es la generación de espacios de discusión y negociación entre ciudadanos que intermedian intereses buscando modificar su entorno. Los intereses encontrados darán lugar a una configuración determinada del espacio público, que puede ser vista con buenos ojos para algunos y para otros no.

Capítulo 4

Mejoramiento Barrial en la Delegación Azcapotzalco

“Mejoramiento barrial es un programa de imagen urbana, de desarrollo incluyente, de obra pública e infraestructura, de confianza al ciudadano que recibe y ejerce los recursos públicos. La gente organizada, no el gobierno, es quien decide qué obra necesita el barrio, la colonia o el pueblo”.

Martí Batres, 2008

En el ámbito de la gestión urbana actual, la participación se considera como una forma de inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, es decir, la posibilidad de que la sociedad contribuya en las acciones gubernamentales.

En el caso de la Ciudad de México algunos ciudadanos intervienen de manera activa en la búsqueda de soluciones a sus problemas, una forma de materializar este involucramiento es a través del *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial* (PCMB). Como se vio en el capítulo anterior, con la operación de este programa impulsado por el gobierno local, se promueve la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de acciones que buscan mejorar el entorno urbano a través de la construcción de infraestructura social y la recuperación de espacios públicos. Con este programa se institucionalizan formas de gestión compartida, en las que los miembros de la comunidad promueven y ejecutan un proyecto de mejoramiento para su barrio y el gobierno otorga los recursos.

En este programa los ciudadanos tienen una participación estratégica, ya que deciden el destino de los recursos públicos. Se trata de una relación sociedad-gobierno, donde el ciudadano toma parte en la gestión de su barrio o colonia sujetándose a reglas que establece el gobierno local a través de la Secretaría de Desarrollo Social.

Tomando en cuenta las características del PCMB, el tipo de participación ciudadana experimentada en la ejecución de los proyectos de mejoramiento barrial es de tipo *institucionalizada*³⁴ de acuerdo a la tipología de Saltalamacchia y Ziccardi (2005) y *cooperativa*, de acuerdo con Cabrero (2004), (ver capítulo primero y segundo). Así, la participación impulsada en el PCMB es una participación acotada por lineamientos y reglas de operación cuya incidencia se da en políticas definidas en tres ejes: mejoramiento del entorno urbano, construcción de infraestructura social y recuperación de espacios públicos.

Es necesario profundizar en el análisis de estos fenómenos de cooperación sociedad- gobierno, para conocer cuáles son los efectos de este tipo de programas en la participación ciudadana, este es el problema de investigación que será abordado en este capítulo.

4.1. Diseño metodológico

El objetivo de esta investigación es “*analizar las características de la participación ciudadana en la operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial*”.

1) Las preguntas que sirvieron de guía para conocer las características de la participación en este programa fueron las siguientes:

- a) ¿Qué es lo que motiva la participación ciudadana en los proyectos de mejoramiento barrial?
- b) ¿La participación se da en todo momento en la puesta en marcha de los proyectos de mejoramiento barrial?
- c) ¿Los proyectos de mejoramiento barrial promueven distintas formas o tipos de participación en su ejecución?
- d) ¿Cuál es la percepción de los promotores en torno a los efectos de los proyectos de mejoramiento barrial?

³⁴ La participación institucionalizada se distingue por establecer las reglas para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno; mientras que la participación cooperativa consiste en colaborar en la realización de alguna obra o en la prestación de algún servicio público.

2) Se empleó un enfoque cualitativo³⁵. Este tipo de investigación se desarrolla en un contexto de interacción, donde el investigador y los sujetos que forman parte del escenario estudiado asumen diferentes roles (investigador, participante) según su grado de intervención. Se trata de una perspectiva que permite la comprensión de los fenómenos sociales desde el punto de vista de los actores, a través de la realización de análisis enfocados en las relaciones de los sujetos, tomando en cuenta sus motivaciones.

3) La estrategia de investigación consistió en el uso de estudios de caso³⁶. Con ello se buscó revelar las características de la participación ciudadana en el programa ejecutado a escala barrial. El procedimiento de búsqueda de los casos a estudiar consistió en identificar acciones públicas orquestadas por el Gobierno del Distrito Federal que fomenten la participación de otros actores de la sociedad. Se logró identificar el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial que, como se describió en el capítulo tercero, constituye la puesta en marcha de proyectos de mejoramiento urbano que se desarrollan en los pueblos, barrios o colonias de la ciudad de México. Se seleccionaron dos casos para identificar y describir los motivos que impulsaron a participar a los ciudadanos en los proyectos de mejoramiento barrial, así como las modalidades de su participación.

³⁵ Este enfoque “tiene como característica común referirse a suceso complejos que tratan de ser descritos en su totalidad, en su medio natural, tal como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas. La investigación cualitativa implica la utilización y recogida de una gran variedad de materiales que describen la rutina y las situaciones problemáticas y los significados en la vida de las personas” (Rodríguez *et al.*, 1996: 32).

³⁶ Goode y Hatt (1976: 415) consideran al estudio de caso como “[...] una manera de organizar los datos con base en alguna unidad escogida, como puede ser la historia de vida del individuo, la historia del grupo o algún proceso social delimitado. Se pueden emplear todas las técnicas que utilice otro modo de organización: entrevistas intensivas, cuestionarios, historias personales, documentos, informes de casos hechos por otras personas, etcétera”. De acuerdo con Arzaluz (2005: 114), “la decisión sobre la elección del estudio de caso como estrategia para presentar los resultados de una investigación, debería basarse en la indicación de Robert Yin (1994), es decir, que el investigador se debe encontrar en las siguientes situaciones: i) sus preguntas deben ser el *cómo* y el *por qué* de los eventos contemporáneos; ii) no controlar los eventos que está investigando, es decir, no es posible experimentar. A su vez, la autora considera que deben añadirse dos situaciones más: 1) el objetivo es hacer una investigación profunda sobre determinado proceso, conservando la visión total del fenómeno, y 2) no existe la intención de establecer una generalización en el sentido estadístico del término”.

Para la elección de los casos se tomaron en cuenta los siguientes criterios:

i) *Ubicación*: Delegación Azcapotzalco. Conforme el historial de aprobación de proyectos de mejoramiento barrial, los habitantes de Azcapotzalco han demostrado ser poco participativos respecto a las otras demarcaciones. Del 2007 al 2009 se aprobó un proyecto por año, en 2010 se aprobaron cinco y en el 2011 se aprobaron 7. El estudio de proyectos de mejoramiento barrial en esta delegación permitirá conocer las razones que motivan la participación.

ii) *Clasificación de zona habitacional*: Se seleccionaron dos casos cuyas características difieren, es decir, se trata de proyectos desarrollados en zonas habitacionales con entornos socioeconómicos disímiles. Tomando en consideración la clasificación de zonas habitacionales de Azcapotzalco del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Azcapotzalco (Ver Tabla 17). Uno de los casos se desarrolló en un conjunto habitacional ubicado en la colonia Presidente Madero, mientras que el otro en una colonia de vivienda unifamiliar denominada Nueva Santa María. Ambos proyectos se ejecutaron en el año 2010, año en que comenzó la investigación.

4) Las técnicas de obtención de información empleadas en esta investigación fueron, la **observación participante**³⁷ (esta técnica se utilizó principalmente en las asambleas vecinales para la aprobación de los proyectos de mejoramiento barrial, con la finalidad de reconocer las características de la participación asociada, así como en los recorridos por los espacios donde se ejecuto el PCMB), la **entrevista semi-estructurada**³⁸ (el uso de esta técnica hizo posible acceder a las opiniones, ideas y percepciones de los involucrados en acciones de mejoramiento barrial, estableciendo una interacción directa con ellos y como complemento a la información recolectada por medio de la observación), **recorridos de observación por los lugares estudiados, videograbaciones e investigación documental**.

³⁷ “[...] significa efectuar una labor detallada, minuciosa y disciplinada, para lograr una comprensión adecuada de los fenómenos sociales y de sus significados. Se desarrolla dentro de un proceso social real, en contacto directo e inmediato con los actores sociales” (Sánchez, 2001: 97).

³⁸ La *entrevista* es un “diálogo controlado donde interactúan personas: un entrevistado que transmite información y un entrevistador que la recibe, y entre ellos existe un proceso de intercambio simbólico que retroalimenta este proceso” (Vela, 2001: 66). Se trata de comprender los puntos de vista de los participantes en la investigación, esta técnica constituye un elemento para la recolección de información y de este modo profundizar en ciertos temas de la realidad social. Uno de los tipos de la entrevista es la *semi-estructurada*, donde quien la realiza desarrolla un tema específico a través de preguntas abiertas formuladas en cierto orden, no obstante, aunque las preguntas estén ordenadas los, entrevistados pueden responder libremente.

Se entrevistaron a tres personas por cada caso (Ver Anexo 7). Como se detalló anteriormente, para el desarrollo de los proyectos de mejoramiento barrial, los ciudadanos deben coordinarse en tres comités; de administración, de supervisión y desarrollo comunitario; se entrevistó a una persona por comité. Se utiliza como identificador por cada entrevistado la clave A, S y D, en relación a la primera letra de cada comité, y el subíndice 1 y 2 en relación al número de caso abordado. En la siguiente tabla se describen las características de los entrevistados.

Tabla 14
Entrevistas

Comité	Caso 1 U. H. Presidente Madero	Caso 2 Nueva Santa María
Administración	A ₁ : Mujer Ama de casa	A ₂ : Mujer Ama de casa / Profesionista
Supervisión	S ₁ : Mujer Ama de casa	S ₂ : Mujer Ama de casa / Profesionista
Desarrollo comunitario	D ₁ : Hombre Jubilado	D ₂ : Mujer Ama de casa / Profesionista

Además de la entrevista y la observación participante, la investigación también se apoyó en la realización de recorridos y revisión documental sobre el PCMB y la legislación en materia de participación ciudadana.

5) El trabajo de campo se dividió en varias etapas que a continuación se describen.

Tabla 15
Etapas de la investigación de campo

Etapas	Objetivo
1. Recorrido por los lugares donde se ejecutaron los proyectos de mejoramiento barrial.	- Conocer las características de las colonias donde se ejecutan los proyectos.
2. Acercamiento con funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social responsables del PCMB.	- Obtener información sobre los proyectos de mejoramiento barrial. - Obtener información de contacto de los promotores de los proyectos.
3. Acercamiento con promotores de los proyectos de mejoramiento barrial. Entrevista con un promotor de cada proyecto.	- Establecer los primeros contactos con los promotores de los proyectos.
4. Asambleas vecinales.	- Observar y obtener información sobre las formas de organización e interacción de los promotores con vecinos de las colonias.
5. Recorrido con autoridades de la Secretaría de Desarrollo Social y ciudadanos.	- Conocer las obras ejecutadas por medio del PCMB.
6. Entrevistas	- Conocer las ideas y percepciones de los involucrados en los proyectos de mejoramiento barrial.

6) Análisis de la información. Para conocer las características de la participación ciudadana que resulta de la operación de cada uno de los proyectos seleccionados, se realizó lo siguiente:

Se tomó en cuenta la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), revisada en el capítulo primero, esta carta detalla la participación de la ciudadanía en políticas públicas. En ella se distinguen formas de participación por cada fase de las políticas públicas, es decir, se identifican formas de inclusión de la ciudadanía en la elaboración, implementación, evaluación y control de las mismas.

Para realizar el análisis, se observó a cada proyecto de mejoramiento barrial en estudio como una política pública dividida en fases, ello con la finalidad de reconocer las diversas formas y características de la participación ciudadana en cada una estas³⁹. En este caso, se decidió dividir la fase de elaboración en dos, formulación del problema público y toma de la decisión, se consideró que la participación en la definición del problema no es igual que cuando se toma la decisión acerca de su atención. Las fases de participación quedaron como sigue:

Tabla 16
Fases de participación en política pública

Fase	Características
1. Formulación del problema público.	- Se percibe una situación como problemática por los actores políticos y sociales. Se solicita entonces una acción pública y se busca que este problema esté inscrito en la agenda del sistema político.
2. Toma de la decisión.	- Una vez lograda la inscripción en la agenda gubernamental, la administración trata de esclarecer el problema y propone una o varias soluciones al mismo. Los actores autorizados para tomar la decisión examinan las soluciones y deciden la respuesta.
3. Implementación.	- Se desarrollan procedimientos, normas y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones.
4. Evaluación.	- La respuesta dada al problema y los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos y puede dar pie a un inicio de todo el ciclo con el fin de reajustar la respuesta o suprimir la política.

Fuente: Elaboración propia con base en ROTH, André-Noël, (2006) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aurora.

³⁹ Para conocer el significado de cada una de las fases del proceso de política pública, se sugiere revisar el capítulo primero.

De manera adicional, esta investigación se enfocó en conocer aquello que motivó a los ciudadanos a participar en la ejecución del plan, la percepción sobre su participación y el resultado de ésta.

4.2. Contexto – La Delegación Azcapotzalco

Azcapotzalco representa un asentamiento anterior a la Gran Tenochtitlan. Se sitúa al noroeste del Distrito Federal y colinda con los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz, del Estado de México, y con las delegaciones Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero.

Con base en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de 1997, durante 1929 se establecieron las primeras industrias en la Colonia Vallejo, este hecho orientó de manera definitiva el desarrollo de la delegación. A finales de la década de los 30's se instala la refinería 18 de marzo, la cual constituyó un importante polo de atracción de todo tipo de actividades industriales. En 1944, un decreto presidencial estableció la zona industrial de la Colonia Vallejo, la cual por su extensión actualmente es una de las más importantes del Distrito Federal. De igual manera se establecieron dentro de la delegación la Estación de Ferrocarriles de Carga de Pantaco y el Rastro de Ferrería. De manera paralela al establecimiento de las industrias, en la delegación surgieron nuevas colonias principalmente para la clase obrera, aunque existen algunas excepciones como las colonias Clavería y Nueva Santa María, donde predomina la vivienda de nivel medio, como herencia del uso residencial que existió a principios de siglo.

De acuerdo con lo anterior, la industrialización constituye el detonante del proceso de urbanización, a decir de Higuera (2009) “la estructura urbana industrial de los años 40's así como el patrón espacial de crecimiento de las postrimerías del porfiriato delinearon el desarrollo físico y distribución espacial de las actividades que en materia de industria, habitación, comercio, gobierno, vialidad y equipamiento urbano

se desplegaron en la delegación por varias décadas, hasta los años 80's que es cuando culminará su proceso de urbanización". La autora considera que la introducción de algunos medios de transporte como el ferrocarril y el tranvía, constituyeron otro detonante que contribuyó a desarrollar la forma urbana del espacio construido de la demarcación.

Según Durán y Esquivel (1996) "desde la década de los años cuarenta la demarcación fue receptora importante de la expansión tanto de industrias como de población del Distrito Federal. Esto motivó que por décadas Azcapotzalco tuviera un ritmo de crecimiento urbano acelerado. Como resultado de ello, el espacio urbano de la delegación se ha ido conformando con la superposición de nuevas colonias y conjuntos habitacionales sobre los barrios tradicionales y los pueblos, creando el actual paisaje urbano de Azcapotzalco: una superposición cultural y un mosaico de trazas urbanas". Según el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Azcapotzalco (1997), en la década de los 70's destaca la construcción de la Unidad el Rosario, así como la construcción de la Universidad Autónoma Metropolitana, este hecho provocó la multiplicación de asentamientos humanos. El área urbana que en 1940 representaba el 1.8% del territorio de la Delegación llegó a 9.6% en 1950 y al 96.2% en 1980". De este modo, las zonas habitacionales de la delegación se pueden agrupar en conjuntos habitacionales y colonias y fraccionamientos de vivienda unifamiliar (Ver Tabla 17).

Destacan también como parte de la estructura urbana y de los equipamientos de la demarcación: el panteón de San Isidro, el parque Tezozómoc, la Alameda Norte, el Deportivo Reynosa, Benito Juárez, la estación de carga Pantaco, la estación terminal del metro Rosario, la UAM Azcapotzalco, una parte importante del Instituto Politécnico Nacional, el Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM, el Hospital La Raza, entre los más importantes. Además barrios de origen prehispánico que conservan elementos patrimoniales, arquitectónicos y culturales, entre estos barrios se encuentran: San Juan Tlihuaca, San Pedro Xalpa, San Bartolo Cahualtongo,

Santiago Ahuizotla, San Miguel Amantla, Santa Inés, Santo Domingo, San Francisco Tetecala, San Marcos, Los Reyes y Santa María Maninalco.

Tabla 17
Clasificación de las zonas habitacionales de Azcapotzalco

Conjuntos habitacionales	Colonias y fraccionamientos de vivienda unifamiliar mezclada con comercios y servicios
Predomina la vivienda plurifamiliar de interés social, Azcapotzalco es una de las delegaciones que en proporción, cuenta con un mayor número de conjuntos habitacionales, los que alcanzan una densidad promedio de 800 habitantes por hectárea. Los principales conjuntos son: El Rosario, Francisco Villa, Las Armas, Renacimiento, Conjunto Urbano Manuel Rivera Anaya CROC 1, INFONAVIT Xochináhuac, Miguel Hidalgo, Las Trancas, Lázaro Cárdenas, Miguel Lerdo de Tejada, Unidad Ecológica Novedades, Impacto, Tepaltongo, Azcapotzalco, Pantaco, Cuitláhuac, Hogares Ferrocarrileros, Tlatilco y Jardines de Ceylan. Estos conjuntos habitacionales se encuentran distribuidos en todo el territorio de la delegación.	Las colonias antiguas de vivienda unifamiliar y vecindades se ubican en la parte central y suroeste de la delegación. Sus construcciones son de uno y dos niveles con comercio o servicios en planta baja y con 5 o más habitantes por lote. En estas colonias se presenta la mayoría de las viviendas deterioradas y las vecindades. Colonias típicas de este tipo de vivienda son: San Pedro Xalpa, Tezozómoc, Barrio San Marcos y San Miguel Amantla entre otras. Las colonias como Hacienda del Rosario, Un Hogar para cada trabajador, Jardín Azpeitia, Euzkadi, Claveria y Nueva Santa María, prioritariamente unifamiliares, se caracterizan actualmente por presentar subutilización, por la disminución del número de habitantes por vivienda.

Fuente: Elaboración propia con base en Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Azcapotzalco, 1997.

“Durante la década de los 80’s la dinámica socioeconómica y demográfica de la demarcación sufrió diversos cambios, por un lado, el aumento de la población que caracterizó a la delegación Azcapotzalco durante años atrás, manifestó una tendencia decreciente, producto de una baja en el crecimiento natural de la población y por la pérdida de población por la salida de flujos migratorios. Por otro lado, la disminución de su dinámica económica, que se manifestó en la pérdida de empleo industrial” (Durán y Esquivel, 1996). De acuerdo con Pradilla (2000: 256) la delegación “[...] perdió de 1987 y 1997 tres áreas industriales que fueron destinadas a conjuntos habitacionales, Santa Lucía, San Martín Xochinahuac y parte de Santo Domingo. Sus principales problemas son: las presiones de cambio del uso de suelo de industria a comercio; deficiencia de la estructura vial, principalmente de norte a sur y en la salida al Estado de México; saturación vial y falta de espacios para la carga y descarga”.

Para el año 2010, según cifras del Censo de población de INEGI⁴⁰, la demarcación contaba con 414,711 habitantes, lo que representa un 4.68% de los habitantes del Distrito Federal.

4.3. El PCMB en la delegación Azcapotzalco

Como se mencionó en el capítulo tercero, el PCMB constituye una acción de gobierno que busca que los habitantes de la ciudad participen de forma activa en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo urbano en los barrios y colonias de la Ciudad de México. Este programa ha sido puesto en marcha desde el 2007, desde entonces se han presentado diversas variaciones, tanto en el número de proyectos aprobados, como en el presupuesto asignado. En el caso de la Delegación Azcapotzalco, como se puede observar en la siguiente tabla, de 2007 a 2009, sólo se aprobó un proyecto por año, mientras que en 2010 se aprobaron 5, y 7 en el 2011.

Tabla 18
Presupuesto y proyectos aprobados del PCMB en Azcapotzalco

Año	Presupuesto	Proyectos aprobados
2007	1'800,000	1
2008	1'000,000	1
2009	500,000	1
2010	2'500,000	5
2011(*)	3'100,000	7

Fuente: Elaboración propia con base en SDS, (2010), *4° Informa de trabajo*. Pág. 26.

(*) Tomado de: SDS (2011) *Resultado de los proyectos seleccionados del PCMB 2011*.

En general, el número de proyectos aprobados ha aumentado año con año en todas las demarcaciones del Distrito Federal, sin embargo, en el caso de la delegación Azcapotzalco el aumentó es mínimo. El primer referente del PCMB en esta delegación, es la ejecución en 2007 del proyecto denominado “*San Miguel Amantla. El encuentro de un barrio prehispánico con el desarrollo del siglo XXI*”, estas

⁴⁰ INEGI México en Cifras. Información Nacional, por Entidad federativa y municipios. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=9>

acciones de mejoramiento barrial constituyeron un ejercicio representativo en la demarcación, en virtud de las obras realizadas. Se trata de un proyecto cuyas metas consistieron en la construcción y rehabilitación de banquetas así como la construcción y reforestación de áreas verdes. La construcción de banquetas fue planteada por los vecinos con la finalidad de proteger a los peatones, pues el trazado original de las calles de la localidad es muy estrecho. Así, “*con recursos del gobierno capitalino y confiando en la gente, se construyeron banquetas donde nunca antes nadie las hizo, como en San Miguel Amantla*” (Batres, 2008).

Dos de los proyectos aprobados en el 2010 se ubican en el eje de mejoramiento del entorno urbano; dos más en la construcción de infraestructura social y uno en la recuperación de espacios públicos Mientras que en 2011, llama la atención que uno de los proyectos aprobados versa sobre *calentadores solares para agua de uso domestico*, al cual le destinaron \$450,000.00 (Tabla 19).

Tabla 19
Proyectos aprobados del PCMB por eje. Azcapotzalco 2010 y 2011

Eje	Mejoramiento del entorno urbano/imagen urbana	Construcción de infraestructura social	Recuperación de espacios públicos
Año	2010	3) Construcción de cancha de futbol rápido en la UH Cuitláhuac sectores I y II. 4) Centro cultural Parque del estudiante.	5) Remodelación del Parque público UH Presidente Madero Mza. 1.
	2011	4) Centro cultural Parque del estudiante. 5) Calentadores solares para calentamiento de agua de uso doméstico.	6) Remodelación del parque público UH presidente Francisco I. Madero. 7) Parque de los electricistas.

Fuente: Elaboración propia con base en SDS, *Resultados de los proyectos seleccionados del PCMB 2010 y 2011*. Disponible en: <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/>

Volviendo a los casos de esta investigación, el primero de ellos “Remodelación del parque público U.H. Presidente Madero, Manzana 1”, corresponde al eje de

recuperación de espacios públicos"; mientras que el segundo "Rehabilitación y protección del Parque Revolución en la colonia Nueva Santa María", se ubica en el eje de *mejoramiento del entorno urbano*. En el año 2010 estos proyectos arrancaron con un presupuesto de \$500,000.00. Para el año 2011 ambos fueron aprobados en la modalidad de continuidad, el caso de la Nueva Santa María recibió nuevamente un presupuesto de \$500,000.00; mientras que en el caso de la Unidad Habitacional Francisco I. Madero se le asignó tan sólo \$450,000.00.

4.4. Caso 1. Remodelación del parque público Unidad Habitacional Francisco I. Madero, Manzana 1

Características de la colonia

La Unidad Habitacional⁴¹ Presidente Francisco I. Madero, se ubica en la colonia del mismo nombre en la Delegación Azcapotzalco, entre las calles Gustavo Garmendia y Víctor Hernández y a un costado del CCH- Azcapotzalco (Ver Anexo 8). Con base en el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (2001-2003), dicha unidad se encuentra entre las de baja marginación.

De acuerdo con la Procuraduría Social del Distrito Federal, la unidad está integrada por cuatro manzanas que conforman 1430 viviendas. La misma dependencia indica que dicha unidad habitacional fue construida en la década de los setenta⁴², como algunos otros conjuntos habitacionales de la demarcación. Según Esquivel (2008: 124), "los conjuntos de esta época se caracterizan por incluir tanto departamentos como vivienda unifamiliar, por alcanzar grandes dimensiones y contar con un

⁴¹ "Los conjuntos habitacionales son un tipo de poblamiento basado en áreas urbanizadas para la construcción en serie de un número predeterminado de viviendas multifamiliares (departamentos) y unifamiliares (generalmente casas dúplex implantadas en terrenos de tamaño reducido), en la mayoría de los casos mediante promociones realizadas por organismos públicos de vivienda o adquiridas por sus habitantes por medio de crédito otorgado por dichos organismos. Los usos no habitacionales son predefinidos en el plan de conjunto y tanto las viviendas como los restantes elementos de la estructura urbana son concebidos para permanecer invariables" (Duhau y Giglia, 2008: 170).

⁴² Fue inaugurada en 1975 por el Presidente Luis Echeverría.

importante equipamiento así como áreas de uso social”. Esta unidad habitacional se compone de edificios de cinco niveles y algunas casas tipo dúplex, cada manzana tiene un pequeño espacio público; una “plazoleta”, como la llaman los vecinos, y una plaza central más amplia para todo el conjunto urbano que cuenta con juegos infantiles, una cancha de futbol y un tanque hidráulico elevado.

Entre las principales problemáticas de este conjunto se encuentra; el deterioro de la imagen urbana por falta de mantenimiento y por invasión de las áreas comunes (individual o colectivamente); problemas de inseguridad derivados de la falta de alumbrado público y del abandono de los espacios colectivos; morosidad en las cuotas de mantenimiento y diversos problemas vinculados con la convivencia vecinal. Estas parecen ser características que algunas unidades habitacionales comparten, de acuerdo con Esquivel (2008: 122) “los conjuntos habitacionales han sufrido un grave deterioro y serios problemas de habitabilidad esto se debe a la apropiación de áreas colectivas, a los cambios de uso y descuido general de estos espacios, así como a la incapacidad de la población para auto-administrar el funcionamiento del conjunto”.

Después de más de treinta años de la existencia de esta unidad habitacional son pocas las acciones que se han llevado a cabo en materia de imagen urbana. A principios de este 2012, se anunció por parte de las autoridades delegacionales, la rehabilitación del jardín central y la construcción de nuevas áreas recreativas. Según información oficial contenida en la página de la Delegación Azcapotzalco⁴³, las obras a realizarse contemplan el mantenimiento del tanque hidráulico elevado; la construcción de un foro al aire libre, un ring de box, una pista de skate, así como una bodega y módulos sanitarios. Para estas obras el gobierno a través de la Secretaría de Obras destinó 3.7 millones de pesos.

⁴³ Información disponible en: <http://azcapotzalco.df.gob.mx/inicio/index.php?id=com&id2=vbol&bol=1051>

Fase 1. Formulación del problema público

La manzana 1, lugar en donde se desarrolló este caso, cuenta con 438 viviendas, mismas que comparten un espacio público de aproximadamente 700 m², destinado en su origen al esparcimiento infantil con juegos. Con el pasar del tiempo el deterioro y abandono de esta área afectó la imagen urbana. Esta situación, conforme se expresa en las entrevistas, era una preocupación compartida por los vecinos, ya que además de transformar su entorno, el área se volvió un lugar para la vagancia. De acuerdo con Esquivel (2008: 132), “la propiedad colectiva de las áreas comunes constituye el *talón de Aquiles* de la vida en los conjuntos habitacionales, pues este tipo de propiedad reconoce el derecho de uso y disfrute de estos espacios a todos los condóminos, pero también establece la responsabilidad de su mantenimiento”.



Fotografía 1: Parque público Presidente Madero antes de la ejecución del proyecto de mejoramiento barrial (2010)

Conscientes de la situación, los vecinos de la unidad habitacional llevaron a cabo una serie de acciones para revertir el deterioro de su espacio colectivo, tales como limpieza y reparaciones provisionales de los juegos. Dichas acciones fueron motivadas por lo que Pérez (1995) denomina la “lógica de la necesidad”, los ciudadanos adoptaron formas autogestionarias para resolver problemas inmediatos del territorio donde habitan y conviven. Con ello se hace referencia a una forma de participación en la que los ciudadanos actuaron sin apoyo del gobierno. No obstante, la solución buscada por los vecinos no se redujo sólo a las reparaciones provisionales, sino también a la búsqueda de alternativas para la rehabilitación del

espacio, se buscaba que el rescate de esta área incluyera nuevos juegos para niños y convertir el lugar en un espacio de convivencia sana. Este fue el objetivo que se fijaron un grupo de vecinos.

A₁ “Son dos familias las que siempre estamos al pendiente de las necesidades de este espacio. Dijimos, pues nosotros. Es un grupo muy consolidado de jóvenes y mayores que siempre se reúnen para hacer limpieza en el área, son como veinte personas”.

Más tarde, una de estos vecinos se enteró del PCMB por medio de su hermana (que pertenece al Barzón), de esta manera este grupo de ciudadanos encontraría la oportunidad para la concreción de sus objetivos. En la búsqueda de opciones para mejorar su espacio, este grupo de ciudadanos decidió tomar la iniciativa, e informar a otros vecinos para juntos elaborar un proyecto de mejoramiento barrial con la finalidad de remodelar su espacio a través del PCMB. Habían decidido pasar de la autogestión a la gestión compartida. De acuerdo con los entrevistados se comunicó e invitó a personas de su “confianza”, que estarían dispuestos a participar.

A₁ “Un grupo de vecinos tratábamos de mantener el espacio, los juegos ya estaban muy deteriorados, teníamos tiempo buscando juegos para niños y no podíamos conseguir nada, hasta que una compañera nos informó del programa. Decidimos hablar primero con los vecinos que sabíamos que le iban a entrar, con los que si les interesaba y nos iban a apoyar”.

S₁ “Estas áreas se estaban perdiendo por falta de atención, por falta de interés de nosotros mismos, de todos nuestros vecinos. Solamente un grupo pequeño era el que se interesaba en mantener esta plazoleta limpia con los juegos pues más o menos arreglados, se parchaba un columpio, se parchaba la resbaladilla”.

D₁ “La compañera que inició todo esto y sus vecinos más allegados estuvieron siempre al frente del proyecto, después se invitaron a más personas”.

Así, el grupo de interesados creció, después de diversas reuniones vecinales todos tenían claridad en el problema por atender: el deterioro y abandono de su espacio común. De este problema se derivaron algunas otras preocupaciones, los entrevistados describen que en las noches ese lugar se tornaba poco seguro y durante la temporada de lluvias se inundaba.

A₁ “Casi la gran mayoría tiene niños pequeños. Desde el principio todos sabíamos cual era el objetivo, no hubo desacuerdos, todo se decidió en conjunto porque teníamos claras nuestras necesidades, se requería un espacio para los niños”.

S₁ “A la plaza le hacía falta un cambio, los juegos estaban desde que llegamos a la unidad, ya tenían bastantes años, entonces a todos les agradó la idea de que se hiciera un cambio”.

A₁ “Antes era un lugar donde estaban los drogadictos a las horas de la noche, ya no se podía pasar, no había un buen alumbrado y cada que llovía, se llenaba de agua, pasaban días para que bajara el agua, hasta renacuajos había”.

D₁ “Desgraciadamente el espacio se ocupaba para venir a fumar o a tomar cerveza”.

En esta fase, se observa un factor clave que permite comprender las motivaciones de los ciudadanos de esta colonia para intervenir en procesos de esta naturaleza: lo que se denominó como la “lógica de la necesidad”, impulsó a los vecinos a buscar opciones para recuperar su espacio y satisfacer sus necesidades. En un inicio adoptaron formas autogestionarias para mantener su espacio, mismas que a decir de los entrevistados, iniciaron desde hace quince años, no obstante, los límites de lo logrado bajo dicha participación los indujo a buscar otras alternativas, encontrando en el PCMB una forma efectiva de alcanzar su objetivo. De esta manera, los ciudadanos decidieron establecer relaciones de colaboración con el gobierno local.

A₁ “El querer mejorar la unidad, fue el motivo para entrar al programa. Teníamos nuestros juegos en muy mal estado. Buscamos la posibilidad de darles un mejor lugar a nuestros niños para que se entretuvieran. Decidimos juntarnos para poder mejorar”.

D₁ “Indudablemente el interés en participar ha sido tratar el aspecto de la plaza, que se vea cada vez mejor, que se diviertan los chamacos, que es una cosa tan importante y que se pase un rato agradable, y que uno pueda estar satisfecho de lo que está uno mirando en bien de ellos”.

S₁ “Soy una de las personas que le gusta que esté limpio aquí, que se vea bien, cuando nos enteramos del programa pensamos que podríamos lograr un cambio”.

En esta etapa, se observa que a través de la colaboración ciudadana se busca transformar y mantener los espacios públicos. Como se vio en el capítulo primero, la participación ciudadana es uno de los elementos a través de los cuales se hace frente a la crisis del espacio público, se considera que la intervención ciudadana

permite el establecimiento de estrategias para la reconstrucción de un entorno urbano que permite el encuentro, el debate y la negociación de los actores. En este caso los ciudadanos establecieron vínculos de cooperación para hacer frente a problemas comunes. En esta etapa del proyecto la toma de decisiones sobre qué problemáticas atender es transferida a la ciudadanía, es decir, los ciudadanos tuvieron el control absoluto.

Fase 2. Toma de la decisión

El problema público estaba definido y se contaba con cierto grado de consenso de los ciudadanos para su atención, lo que se pudo constatar en la votación para el diseño del proyecto de mejoramiento barrial. En un inicio algunos vecinos mostraban desacuerdo con la propuesta y algunos otros prefirieron no intervenir, pero más tarde serían superadas las diferencias.

A₁ “Hubo resistencias, pero eran los menos, la mayoría aquí tenemos niños y nos interesaba un espacio para ellos, así que los que se oponían eran quienes no tienen niños, o sea los menos”.

Las acciones a realizar se decidieron en conjunto, de forma democrática. Una vez realizado el proyecto, la decisión de la aprobación del mismo recae en el Comité Técnico Mixto del PCMB, el cual tiene la facultad de emitir observaciones o adecuaciones a los proyectos. En este sentido, la decisión de dicho comité fue aprobar el proyecto de la Unidad Habitacional Presidente Madero con un presupuesto de \$500,000.00.

Después de la aprobación del proyecto, los ciudadanos debían elegir a los miembros de los comités de administración, supervisión y desarrollo comunitario. Para llevar a cabo esta elección, algunos de los promotores se auto-propusieron, como lo expresan las reglas de operación (SDS, 2010: 19). Sin embargo, uno de los entrevistados reveló que en un inicio algunos de los integrantes de los comités tuvieron que dejar su cargo por falta de tiempo.

A₁ “Nos propusimos nosotros, fuimos los que llevamos el proyecto, y para los otros comités elegimos a los demás por medio de votación. Para supervisar que todo se llevara con transparencia”.

S₁ “Nuestra organización para poner en marcha el proyecto fue con los formatos que tiene desarrollo social y la misma gente nombró a las personas que quedamos. Hubo algunos que dijeron que sí, pero no continuaron”.

D₁ “Desde un principio se hizo la mesa directiva, se tuvieron que renovar algunos elementos, porque muchas veces dicen sí, pero de dientes para afuera y a la mera hora algunos se arrepienten o su trabajo se los impide, en fin, hay varias situaciones. Se trató de mantener lo más que se pudo la organización, con la desventaja de que algunos elementos renunciaron, se invitaba a otros”.

Los comités comenzarían sus funciones con la elección del asesor técnico, un arquitecto contratado por recomendación de la persona que les habló del programa. Este asesor plasmaría sus ideas en el proyecto final y acompañaría en el seguimiento del mismo. Los entrevistados detallan que para la elaboración del proyecto, fue necesario reunirse frecuentemente con el arquitecto; de dichas reuniones surgieron ideas y opiniones para la mejora del espacio colectivo, de su unidad habitacional. En este sentido, el proyecto final fue resultado de la deliberación y acuerdo entre los ciudadanos con apoyo del asesor.

D₁ “Poco a poco se fue dando forma al proyecto, hubo participación de varias personas, mujeres, jóvenes. Sobre todo de los muchachos interesados, muchachos entusiastas que tienen ganas de ver un cambio en su plaza”.

Los habitantes de la unidad habitacional consideraron que a partir de la remodelación de su espacio público, se podría generar un espacio de convivencia sana y de integración social. Este proyecto contempló la recuperación y mejoramiento de un área común ubicada en el centro de algunos edificios, cuyo objetivo general consistió en:

Mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Delegación Azcapotzalco, en específico de la zona Unidad Presidente Madero para que con acciones específicas y transparentes se realicen obras de mejoramiento barrial las cuales en lo consecuente repercutirán de manera positiva en los habitantes de la zona ya mencionada brindándoles armonía y convivencia tanto familiar como vecinal (PUHPM, 2010: 8).

Los objetivos particulares fueron:

- *Otorgar a la población de la zona Unidad Presidente Madero de la Delegación Azcapotzalco un entorno amigable, pero sobre todo digno y de integración social.*
- *Mejorar las áreas verdes de esta zona facilitando así un mejor desenvolvimiento familiar y vecinal proporcionándoles juegos que ayudan a la recreación y el deporte de los habitantes de la región.*
- *Brindar un mejoramiento visual de la región para que estos espacios verdes y recreativos sean utilizados por los jóvenes para el deporte y no como áreas de vagancia y adicción.*
- *Contribuir con el medio ambiente con más áreas verdes, plantando árboles (PUHPM, 2010: 8).*

La participación de los ciudadanos en esta etapa, se reduce a la elección de los miembros de los tres comités y el asesor técnico, así como al trabajo en conjunto que realizaron con éste. Cabe mencionar, que la toma de decisiones de los comités se llevó a cabo mediante mecanismos de consulta y votación, en general hubo acuerdos vecinales.

Fase 3. Implementación

Esta fase indica la puesta en marcha de la decisión. El proyecto desarrollado con el asesor técnico se centró principalmente en el rescate de un espacio público. De este modo, la decisión de qué hacer con los recursos otorgados estaba tomada, se remodelaría el espacio para beneficiar a niños y jóvenes.

En relación con esta etapa, los entrevistados revelan que el asesor técnico tuvo un papel importante. La responsabilidad de diseñar y rehabilitar el espacio infantil en función de las necesidades de la comunidad recayó en él. Dicho sea de paso, el rol del asesor se inserta también en el esquema de participación, recuérdese que éste es también otro actor de la sociedad y que en relación con los ciudadanos y el gobierno hace posible el logro de los proyectos de mejoramiento barrial. De este modo, la relación comunidad-asesor técnico parece haber sido efectiva, en el sentido

de que los ciudadanos, desde el inicio del proceso sabían lo que necesitaban y el arquitecto supo plasmar de manera técnica sus necesidades.

A₁ “El arquitecto fue nuestro guía, él y su equipo de trabajo nos decían: qué les parece este juego y ya todos decidíamos. Tuvimos muy buena comunicación con el arquitecto, nos daba ideas, resolvía nuestras dudas y nosotros decidíamos. Lo que nosotros pedíamos era juegos que rindieran, que fueran fuertes, además que tuviera opciones para que los niños se divirtieran, eso era lo fundamental”.

S₁ “Para poner en marcha el proyecto, nos apoyamos mucho en el arquitecto, él es la cabeza. Contratamos al asesor técnico con el apoyo de una persona del barzón”.

D₁ “Con las pláticas, con las juntas se le fue dando forma al proyecto entre todos y con la ayuda del arquitecto. Todos nos tomamos en cuenta, llegamos a acuerdos entre todos”.

Conforme detallaron los entrevistados, la relación comunidad-asesor técnico dependió en buena medida de la comunicación que lograron establecer. Se trató de una relación cercana, de confianza en la cual se aceptaron las propuestas del arquitecto y se reconocían sus competencias y habilidades. Los aspectos relacionados con las obras fueron gestionados por la empresa constructora y el asesor técnico, bajo la supervisión de los vecinos y miembros de los comités. De modo que la participación ciudadana estuvo centrada en el seguimiento de los trabajos. En este caso es importante destacar el papel de los profesionales para el logro de los objetivos, en virtud de que no es usual que la ciudadanía cuente con los conocimientos y experiencia para desarrollar obra pública.

En este sentido, el éxito de un proyecto de mejoramiento en infraestructura radica, no sólo en las motivaciones para participar, sino también en contar con el apoyo de personas especializadas que brinden asesoría. Estos argumentos revelan que no basta con la existencia de mecanismos participativos y que los gobiernos locales la promuevan, sino que el éxito de la participación depende en gran medida del compromiso ciudadano y de su disposición para involucrarse, así como de las estrategias de comunicación con (y/de) otros actores.

Fase 4. Evaluación

Como se mencionó en el capítulo primero, la evaluación consiste en identificar y medir efectos sobre acciones emprendidas. En las reglas de operación del programa se expresa que los proyectos presentados a concurso deberán contener “indicadores y procedimientos a seguir para realizar la evaluación del proyecto del plan propuesto” (SDS, 2010: 7). En este caso, en el contenido del proyecto se estableció que:

“Las evaluaciones se realizaran y supervisaran mediante el calendario de trabajo verificando que los trabajos se realicen en tiempo y forma. El representante que fue elegido por los vecinos de la Unidad Presidente Madero, les estará notificando semanalmente el proceso de la obra, así como los gastos que se generen de acuerdo al presupuesto destinado al programa de mejoramiento barrial” (PUHPM, 2010: 19).

Ello no significa que los ciudadanos hayan realizado una evaluación, sino que se trató más bien de una supervisión de la ejecución del proyecto.

D₁ “La evaluación que hicimos fue supervisar el desarrollo de la obra, para eso también nos apoyamos mucho en el arquitecto, él revisaba que todo estuviera bien, checaba qué faltaba, o si algo sobraba”.

A₁ “Para la evaluación nosotros nos encargamos del manejo y supervisión del dinero y nos turnamos la supervisión de los trabajos”.

S₁ “Siempre checábamos cómo iban los trabajos, cuando se terminó el proyecto y con la evaluación vimos que hubo algunas cosas que faltaron”.

En este caso, la intervención de los ciudadanos se centró en la supervisión directa del proyecto, que se apegara al calendario de trabajo y en la elaboración de informes semanales sobre los gastos. La proximidad con la obra promovió el seguimiento de las acciones por parte de todos los vecinos, bastaba con mirar por la ventana para verificar los avances. Cabe destacar, que en esta parte del proceso se muestra un desconocimiento por parte de los integrantes de los comités sobre lo que significa evaluar, se creyó que con la supervisión directa de las obras se cumplía con los criterios de evaluación que exigen las reglas de operación del programa.

De acuerdo con lo anterior, en ausencia de información acerca de la evaluación mediante indicadores de los proyectos de mejoramiento barrial, las autoridades responsables del programa hacen uso de la información relacionada a la ejecución del gasto para la toma de decisiones, tal es el caso de la decisión para la aprobación de proyectos de continuidad.

Concluido el plazo de ejecución del proyecto, las acciones realizadas fueron: la instalación de juegos infantiles, una mini cancha de básquet, emparejamiento del suelo y banquetas, así como la colocación de piso ecológico “ecocreto”.



Fotografía 2: Parque público Presidente Madero después de la ejecución del proyecto de mejoramiento barrial (2011).

Por parte de las autoridades responsables del PCMB, se llevan a cabo visitas a los lugares donde se ejecutan los proyectos, el objetivo es conocer los resultados. En este caso, la visita a este conjunto urbano se llevó a cabo el miércoles 2 de marzo de 2011 a las 13: 00 horas en presencia de aproximadamente treinta personas. En este encuentro de actores gubernamentales y ciudadanos, el secretario de desarrollo social Martí Batres expresó lo siguiente:

“Me gusta venir a los mejoramientos barriales, pues para ver qué se hizo, porque de la vista nace el amor, para saber qué dice la gente, para saber en qué zona está, para ver la imaginación popular qué pudo producir, por eso venimos, para ver cómo van, qué han realizado, qué avanzaron, qué hicieron con el recurso público que se entregó a la comunidad”.

“Los recursos aquí los manejaron ustedes, nosotros se los entregamos, palomeamos el proyecto, lo vimos con buenos ojos (...), y nos da mucho gusto que hayan hecho una buena aplicación (...), me da mucho gusto, se ve que es un bonito trabajo”.

Un elemento de importancia se identifica en el discurso del secretario: la imaginación de los ciudadanos para resolver sus problemas. Usualmente el gobierno se constituye en oferente de soluciones a problemas con los que los ciudadanos no están directamente relacionados, ello se debe a la capacidad profesional y especializada de la burocracia gubernamental para llevar a cabo estas tareas. Sin embargo, como se observa en este caso, la ciudadanía también tiene la capacidad para encontrar soluciones a sus problemas y a la medida de sus necesidades. El secretario en su discurso rescata estos elementos:

“Sólo la gente puede saber qué necesita, imagínense ustedes que el gobierno llega y hace la obra que se le ocurre, sucede a veces, y no es lo que la gente quería. En cambio [en este caso] sí es la gente la que decide qué obra hacer, tiene un impacto positivo, pues esto es fundamental, porque entonces la gente hace la obra que quería desde hace mucho tiempo; es la gente la que va a administrar el recurso y así tiene confianza de que no lo aproveche mal el gobierno, y además es la que decide qué debe ir en la realización del proyecto. En el proceso, se enamora de su propio proyecto y al final lo cuida más porque la gente lo hizo, entonces esa es la magia del Programa de Mejoramiento Barrial, esa es la gran virtud que tiene”.

Las ideas de los ciudadanos y el asesor técnico dieron como resultado un espacio rehabilitado con un impacto en la imagen del conjunto urbano. Los intereses particulares convergieron en un solo objetivo, mejorar su espacio público a través de la participación activa. Esta experiencia permite reflexionar en torno al papel del gobierno, el cual ya no es visto como el actor predominante en la generación de soluciones a los problemas de la ciudadanía, son estos últimos quienes los resuelven. El gobierno es visto de distinta forma, como un coordinador de acciones públicas, hace a la ciudadanía corresponsable del actuar gubernamental. Este razonamiento se observa en el discurso del secretario en su visita a esta colonia.

“Este programa tiene varios objetivos, uno es trasladar recursos públicos a donde hacen falta, donde no hay recursos privados el Estado tiene que ayudar, el Gobierno tiene que ayudar. Otro gran objetivo es hacer participar a la gente ¡órrole

todos somos el gobierno! es una forma en que la gente es parte del gobierno, o es un gobierno en su colonia, en su barrio, en su unidad habitacional”.

Al inicio del proyecto los ciudadanos se vieron motivados a participar debido a una necesidad, rescatar del abandono un espacio en el cual nadie quería estar, para convertirlo en un lugar de entretenimiento para niños y jóvenes, transformarlo en un auténtico espacio comunitario. El cambio en este entorno micro-urbano ayudó a resolver problemas inmediatos y detonó en cada participante el reforzamiento de su identidad y el sentimiento de pertenencia al lugar donde habitan. Según detallan los entrevistados, la satisfacción por los resultados del proyecto es compartida por los vecinos, lo que derivó en un mayor involucramiento para el cuidado y conservación de este lugar.

A₁ “Este programa nos hace ver cómo si se puede cambiar, cómo si se puede lograr tener unión y mejoramiento para los niños, para los adolescentes, que no se pierdan en las drogas, que no tengan la necesidad de buscar una diversión fuera de su casa. Los niños son los que más nos interesan. [...] ahora ustedes lo han visto, los padres traen a sus hijos, están junto con ellos divirtiéndose”.

D₁ “A mí me gustó mucho, los juegos, han sido muy positivo para los chicos, esto es muy agradable, la gente cuando entra a la unidad nota la diferencia.

Otro de los resultados de este proyecto fue el aprendizaje para los promotores del proyecto y otros ciudadanos, al descubrir que se tiene la capacidad para realizar cambios y mejoras en su entorno. Vecinos de otras manzanas visitaron el lugar y se entrevistaron con los promotores, para saber cómo habían logrado tales resultados. En el año 2011, otro proyecto fue aprobado para esa zona, otros ciudadanos están participando y aprendiendo a colaborar con el gobierno para mejorar su barrio.

A₁ “En esta parte de la delegación Azcapotzalco fue la primera vez que se puso un proyecto y otros tuvieron la curiosidad y la necesidad de venir a ver cómo estaba el área. La unidad es muy grande y nunca se había hecho una petición así, después de este proyecto hay más que están metiendo su proyecto, a ver si son elegidos. Gracias a que este proyecto fue elegido y a que desarrollo social nos dio el visto bueno ha habido muchos cambios en la unidad. De nosotros depende que esto siga creciendo y que no sea nada más esta plazoleta, que sean más y más y más, y si el secretario nos da el apoyo, esta unidad se va hacia arriba. Pero todo está en nosotros”.

S₁ “Yo estoy satisfecha con esto, he aprendido que uniéndonos, habiendo un grupo que estemos unidos se pueden hacer muchas cosas, que si fuéramos apáticos como todos los demás no se haría nada. Ahora para mantener el espacio, nos ponemos de acuerdo para salir a barrer y limpiar”.

D₁ “Mi aprendizaje ha sido la cooperación, el buen manejo de las situaciones con el objetivo de lograr el bienestar de la unidad habitacional”.

Otra de las enseñanzas ha sido el reconocimiento por parte de los promotores sobre la capacidad directiva del gobierno para conducir la participación y los esfuerzos ciudadanos hacia un rumbo específico.

D₁ “Me parece que es muy buena la promoción que hace el gobierno para que participemos, porque es muy importante, nosotros parecemos borreguitos necesitamos que nos vayan empujando, porque así por la buena a veces un líder no es suficiente, a veces es necesario tres o cuatro, somos medio necios. Es necesario que el gobierno lo fomente”.

En este proceso participativo se observó que los principales promotores jugaron un papel de liderazgo en todas las fases del proyecto, existe un reconocimiento de que estas personas han sido actores que buscan beneficiar a la colectividad.

A₁ “Somos un grupo que tomamos decisiones entre todos, pero dos integrantes del grupo son los principales motivadores”.

D₁ “Existe la desventaja que a mucha de la gente no le interesa, no jalan parejo, a veces uno de desanima, pero personas como mis compañeros han sabido motivarnos, y así uno está aquí tratando de ayudar en lo que es posible”.

Las personas involucradas en este ejercicio participativo destacaron que el cambio en la imagen de su conjunto urbano ha sido evidente, el espacio rehabilitado a través del programa se convirtió en un espacio usado y vivido no sólo por los niños, sino también por los jóvenes y los adultos mayores que encuentran en este sitio un lugar de encuentro y esparcimiento. En general, los entrevistados revelaron que hubo acuerdos vecinales y por ello no se registraron conflictos entre los miembros de los comités o con los habitantes de la colonia durante el proceso de mejoramiento de su espacio. Otro elemento a destacar, es la confianza y de cierta forma la experiencia en la organización y trabajo en

equipo de estos ciudadanos, estas situaciones, a decir de los entrevistados facilitaron la ejecución del proyecto de mejoramiento barrial.

A₁ “Este proyecto funcionó gracias a que hubo consenso en lo que queríamos hacer. Desde el principio, todos sabíamos cuál era el objetivo, hubo algunas resistencias, pero tomamos la decisión en conjunto porque teníamos claras nuestras necesidades. Se requería un espacio para los niños. Ahora nuestra plazoleta ha servido de ejemplo para hacer otras cosas en la unidad”.

Por un lado, el involucramiento de estos ciudadanos contribuyó a la creación de vínculos más estrechos entre ellos, generó además un sentido de comunidad, cooperación y responsabilidad por el cuidado de su parque. Por otro lado, generó reflexiones en torno a otros actores que no participan.

S₁ “Hay gente que es egoísta y no tienen el valor. Mi esposo y yo salimos a barrer, a limpiar, hay gente que dice ¡a mí me vale, este como este!, la mayoría de la gente es así, y si ven que uno lo está haciendo, creo que hasta les molesta, en lugar de apoyar, o de que pregunten si nos hace falta algo, una escoba, jabón o alguna cosa. Nosotros lo hacemos porque nos gusta y porque queremos que nuestra unidad se vea bien”.

D₁ “Siempre pasa, que la gente piensa que es una obligación del gobierno hacer las cosas, eso es muy feo, aunque sea con un granito de arena, aunque sea con llevar un papel, con firmar una hoja, eso es cooperación y eso es pensar en el futuro y no en el futuro individual, ya uno va para atrás, pero si en el futuro de los hijos, de los nietos que son los que necesitan estos entretenimientos. Hay quienes piensan que el gobierno lo tenía que hacer en algún momento, ¡no! el gobierno nos vendió el departamento, nos dio agua, nos dio luz, pero ya después nosotros nos tenemos que hacer cargo”.

4.5. Caso 2. Rehabilitación y protección del Parque Revolución en la colonia Nueva Santa María

Características de la colonia

La colonia Nueva Santa María⁴⁴ está ubicada al noroeste de la Ciudad de México dentro de la Delegación Azcapotzalco. Se encuentra delimitada por vialidades primarias que permiten su comunicación con diferentes zonas de la ciudad, como eje 3 Norte Cuitláhuac, eje vial 2 norte, Eulalia Guzmán y con la Calzada Camarones. El surgimiento de esta colonia se da de forma paralela al establecimiento de las industrias, desde sus inicios, predomina la vivienda de nivel medio. De acuerdo con el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, entre 1940 y 1950 se crean las dos únicas colonias para sectores medios: la Nueva Santa María y Clavería.

Según Duhau y Giglia (2008: 199) esta colonia se desarrolla en la primera mitad de los años cuarenta, en una superficie de 40 hectáreas e inspirada en el modelo de *ciudad jardín*⁴⁵ (aunque a decir de los autores, en realidad la colonia poco tiene que ver con dicho modelo). Según los autores, el diseño de la colonia incorporó una estructura vial jerarquizada y elementos como camellones con abundante vegetación en sus calles principales y un parque (el Parque Revolución), que junto con la iglesia constituye el centro de la colonia. Además de las características físicas, la colonia posee un grado muy bajo de marginación según el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (2001-2003). En relación a sus habitantes podría decirse

⁴⁴ Esta colonia pertenece al tipo de poblamiento residencial medio caracterizado por “[...] áreas que fueron urbanizadas para uso habitacional generalmente por la iniciativa privada siguiendo las normas vigentes al efecto, con el objeto de vender los lotes o viviendas a distintos estratos sociales, según el tipo a que corresponden desde hogares pertenecientes a la clase trabajadora formal hasta la clase media alta. Cuentan con infraestructura y servicios públicos completos y en ellos predomina la vivienda unifamiliar totalmente terminada antes de ser ocupada. La mezcla de usos de suelo es definida en el plano autorizado y está orientada por una visión funcionalista (completa separación de los usos habitacionales y no habitacionales). Sin embargo en muchos casos se puede observar una evolución de los usos de suelo que no corresponde al plan original” (Duhau y Giglia, 2008: 170).

⁴⁵ “La propuesta original de la ciudad jardín se debe al planificador británico Ebenezer Howard (1850-1928), quien la concibió como comunidad suburbana autosuficiente alejada de los males y el smog de Londres” (Duhau, y Giglia, 2008: 199).

que, en general, comparten el mismo estilo de vida. Estas características la sitúan como una colonia notable en la Delegación Azcapotzalco.

“A comienzos de los años ochenta la Nueva Santa María fue literalmente partida en dos por la construcción de un eje vial que trastocó por completo su configuración originaria” (Duhau y Giglia, 2008: 255). Los autores consideran que esta modificación urbana trajo consigo afectaciones permanentes para los residentes de la colonia al transformarse de un espacio de circulación local a un sitio de tránsito para la movilidad metropolitana. Paulatinamente, el centro de la colonia se ha modificado, actualmente alrededor del parque se encuentran cafeterías, neverías, y establecimientos de comida, por ello se ha convertido en un espacio muy frecuentado los fines de semana, se trata de un espacio usado y vivido por gente que proviene de otras colonias cercanas.

De acuerdo con lo anterior, estas modificaciones en el entorno de la colonia, en ocasiones no son bien vistas por los habitantes, la creciente circulación de personas que no pertenecen a la colonia es percibida como una invasión, pero no solamente se trata de la proliferación de comercios, sino también de la construcción de departamentos. Al caminar por la colonia, es frecuente encontrar mantas o anuncios que evidencian el rechazo a la construcción de departamentos.

En palabras de Duhau y Giglia (2008: 256) “el carácter residencial y tranquilo tan apreciado por muchos habitantes, es justamente una de las cosas que *ya no son como antes*, junto con el riesgo de perder la tranquilidad y la relativa seguridad del espacio local, y la transformación en algo distinto, más heterogéneo, más transitado, visitado por población externa, donde la relación de los residentes con su espacio ya no puede ser exclusiva sino que tiene que ajustar cuentas con nuevos usos y nuevos habitantes”.

En términos generales, la ubicación de la colonia, su conexión con diversas vialidades, su espacios público y sus servicios, la configuran como lo que Duhau y

Giglia (2008: 239) llaman la “*ciudad del espacio disputado*, que resulta ser la ciudad con la mejor ubicación, los servicios más completos y diversificados, las mejores vialidades de conexión con el resto de la metrópoli.” (Duhau y Giglia, 2008: 233). Se trata de un lugar reconocido y valorado, tanto por sus propios habitantes como por aquellos que no lo son.

Fase 1. Formulación del problema público

Los vecinos de esta colonia se enteraron del PCMB a través de mantas y del Módulo de Seguridad y Participación Ciudadana⁴⁶ del vecindario. Vale la pena mencionar que con apoyo de la encargada del módulo (ubicado en la calle Clavelinas, a un costado del parque) se invitó a reuniones para dar a conocer las características de la convocatoria y los requerimientos del programa. En este caso vemos una intervención activa por parte de las instancias encargadas de promover la participación ciudadana, quienes se dieron a la tarea de informar e incentivar a los vecinos de la colonia. Se trata de una participación impulsada desde las instancias gubernamentales.

Después de varias reuniones, hubo varias personas interesadas en el programa, la mayoría de ellos no se conocían y procedían de diversas calles aledañas al parque. Una vez conocidas las reglas de operación, se convocaron a nuevas reuniones con la finalidad de realizar recorridos por el parque y lograr definir el problema o problemas por atender. Para reconocer las problemáticas de la zona se diseñó un cuestionario a través del cual identificaron las necesidades de su entorno. Con ello se observa cómo los ciudadanos establecieron dinámicas mediante las cuales buscaban dar certidumbre, transparencia y objetividad a sus decisiones. Como resultado de este ejercicio de consulta, se definieron tres posibles problemas por atender: deficiencias en el alumbrado público, abandono de parques que origina espacios de inseguridad y el comercio ambulante.

⁴⁶ Estos módulos dependen de la Subsecretaría de Participación Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social.

Asimismo, dicho ejercicio de consulta contempló posibles soluciones, algunas de ellas estaban fuera del alcance del programa, por ejemplo, la seguridad pública y la regulación del comercio, tareas que corresponden a las instancias gubernamentales. Otras de las soluciones planteadas se enfocaron al rescate (rehabilitación) de los parques, pero se centraron especialmente en el parque Revolución (Ver Anexo 9), el más representativo de la colonia.

De este modo, la rehabilitación de dicho parque se planteó en el proyecto de mejoramiento barrial como una “demanda de los vecinos de la colonia por recuperar su identidad y un espacio de convivencia, recreativo y cultural especialmente dirigido para adultos mayores y los niños” (PNSM, 2010: 13).

S₂ “Es importante cuidar nuestros prados y cuando entramos a mejoramiento barrial nuestro principal objetivo era la rehabilitación y protección del parque revolución. Este parque (refiriéndose al parque revolución), es un pulmón no sólo para nosotros como vecinos, sino para todos los que viven alrededor de este lugar”.

D₂ “Nuestro proyecto era muy ambicioso, contemplaba varias cosas como: la construcción de una biblioteca debajo del kiosco, la realización de actividades de apoyo a las tareas para los niños, actividades para los adultos mayores, etcétera”.

El problema estaba definido, así como las propuestas de solución, el siguiente paso consistía en comunicarlas a los funcionarios responsables del PCMB. La propuesta ciudadana contemplaba acciones que superaban los \$3,000,000.00.

Inicialmente se aprecian dos factores que son claves para entender el por qué los ciudadanos de esta colonia decidieron participar: 1) porque buscan beneficiar a su comunidad de manera desinteresada, lo que aquí se denomina como *lógica del altruismo*; y 2) porque buscan la satisfacción personal, al conservar un espacio idóneo donde convivir y con el cual se encuentran identificados, lo que se denomina aquí *lógica de la pertenencia*. Recuérdese que estos ciudadanos viven en un espacio disputado del cual están orgullosos y desean conservar. Lo anterior se puede percibir en los siguientes comentarios.

D₂ “Tenía la idea de dar asesorías, regularizaciones a niños, y realizar actividades para los adultos mayores en el parque”.

S₂ “Nosotros, que somos vecinos residentes de aquí, tenemos un gran amor por la colonia Nueva Santa María y por nuestro parque, y digo nuestro porque es de todos y así lo debemos de sentir”.

A₂ “Me interesa lo que pasa en mi colonia, yo veo que muchas personas no se involucran, no les interesa. Por eso me involucre”.

De acuerdo con lo anterior, el involucramiento de los ciudadanos de esta colonia emergió de la identificación de éstos con el territorio y de la existencia de individuos interesados y preocupados por el bienestar de la colectividad.

Fase 2. Toma de la decisión

Los ciudadanos promotores del proyecto habían hecho su parte, habían definido el problema, tocaba el turno del Comité Técnico Mixto del PCMB, quien tiene la facultad de decidir qué proyectos se aprueban y en su caso emitir observaciones o adecuaciones a los mismos. De modo que, el proyecto de la colonia Nueva Santa María sería aprobado, pero con adecuaciones al presupuesto contemplado por los ciudadanos; este hecho afectaría sus planes, les aprobarían tan sólo \$500,000.00. Se tuvo que definir nuevamente el problema, pero ahora, teniendo como límite el dinero asignado.

S₂ “[...] le dirigimos una carta de reyes al secretario y a todo el equipo, y nos otorgaron 500 mil pesos, que es más o menos lo que se le dio a cada proyecto. [...] hicimos nuestra carta de reyes, nos tocó un patín, no hay problema, entonces obviamente seguiremos concursando para lograr más”.

Junto con la aprobación del proyecto debían elegirse a los miembros de los comités que se encargarían de dar seguimiento y vigilar la ejecución del proyecto. Así, de entre los promotores, se consideró adecuado conformar los comités según sus aptitudes, y por votación se eligieron a los miembros. Respecto a esto último, se observa la forma en que los ciudadanos intentan especializar las acciones de los

comités, dependiendo sus perfiles profesionales (de las personas involucradas en el proyecto, la mayoría tienen una carrera profesional). Una vez conformados los comités, se decidió que la asesoría técnica para la elaboración del proyecto final y su seguimiento permanente quedaría en manos de un arquitecto de Casa y Ciudad A.C.

Con base en el recurso aprobado, se debía definir una vez más el problema, sin embargo, no se utilizaría el mismo mecanismo de consulta como en la primera vez; los integrantes de los recién formados comités, el de Administración, Supervisión y Desarrollo Comunitario, decidirían por medio de una votación utilizar el recurso en la elaboración de herrería para la protección de las jardineras del Parque Revolución (PNSM, 2010: 12). El problema quedó reducido al descuido y deterioro del área verde, por parte de los usuarios y sus mascotas. El objetivo de la herrería sería proteger las jardineras para impedir el paso de los perros y evitar que defeqen en esas áreas (PNSM, 2010: 14).

A₂ “La principal problemática se da por las heces de perro, desafortunadamente la educación cívica deja mucho que desear. Después de varias reuniones, se sometió a votación el destino del presupuesto y se decidió colocar la protección al área verde para evitar el paso de los perros”.

D₂ “Hicimos varias reuniones vecinales con la finalidad de identificar las carencias de nuestro parque. El deterioro de las áreas verdes y las heces de perro son un problema muy fuerte. Cuando supimos cuánto dinero nos otorgaron se votó para poner el enrejado”.

S₂ “Además de las heces de perros, nuestros prados están en muy mal estado, la plaga de muérdago está afectando nuestros árboles. El principal objetivo era la rehabilitación y protección de nuestro parque”.

En este caso, los ciudadanos actuaron de manera similar al gobierno, en el sentido de que los miembros de los comités tomaron la decisión de colocar herrería sin tomar en cuenta la opinión de los vecinos. En el futuro esta situación generaría descontento por parte de otros miembros de la comunidad.

Por otra parte, la decisión de colocar herrería con los recursos del programa se vio fortalecida ante un acuerdo verbal establecido con autoridades delegacionales, que

consistía en apoyar a los promotores en su proyecto, sembrando pasto en las áreas donde se colocara protección, así como el riego y la poda de las especies vegetales existentes (PNSM, 2010: 14). En la misma época el programa delegacional “Amigos del Parque” enfocado a la protección y mejora de los jardines y zonas arboladas estaba en marcha, se esperaba combatir la plaga de muérdago que afectaba al Parque Revolución. A partir de ese momento, los ciudadanos perseguirían un objetivo que no correspondía enteramente con sus planes originales, ello se puede apreciar en el objetivo plasmado en el proyecto aprobado, en el cual se incluye también un comentario acerca de la modificación del presupuesto:

“Aumentar la calidad de vida de la población en la zona a través de un plan participativo de gestión y ejecución que modifique sus actuales carencias de espacio físico, espacio público, espacio de recreación y fije las condiciones organizativas y administrativas de la comunidad para el resguardo de su espacio y su hábitat. Al darse la modificación del presupuesto los alcances del plan se han visto reducidos en un 80% por lo que en asamblea los consejos de supervisión, administración y desarrollo comunitario han determinado que el recurso de optimice. Siendo que han acordado la elaboración de la protección para las jardineras del parque” (PNSM, 2010: 12).

Los objetivos particulares del proyecto fueron:

- *Rehabilitación y protección del Parque Revolución como un espacio de convivencia familiar de la propia comunidad de la colonia Nueva Santa María.*
- *Promover la participación organizada de la comunidad para la apropiación del espacio público, lo cual requiere de información capacitación y puesta en común en materia de participación y administración del espacio público.*
- *Promover que los habitantes de la colonia estén informados y motivarlos a la participación social, ejerciendo con esto los principios de la democracia.*
- *Cuidar y mejorar el medio ambiente y con esto mejorar la calidad de vida de la población de la colonia y de los visitantes del parque (PNSM, 2010: 12).*

Fotografía 2: Parque público Revolución antes de la ejecución del proyecto de mejoramiento barrial (2010).



La idea original del PCMB consiste en que la ciudadanía decide cómo y en qué se gastará el dinero, siempre y cuando sea para la mejora del entorno urbano, sin embargo, como se aprecia en este caso, la racionalidad económica pesó más que los intereses de la ciudadanía. Ello quizá se debe, como se vio en el capítulo tercero, a la tendencia de aprobar más proyectos, pero otorgar menos dinero a cada uno. Así, los recursos asignados en este caso, obligaron a la reformulación del problema y a tomar una decisión acotada.

Fase 3. Implementación

La decisión de qué hacer con los recursos estaba tomada, era el momento de poner en marcha el proyecto. Con la intención de aplicar de modo eficiente el presupuesto y en tomando en cuenta las reglas de operación del programa, los comités contrataron para la realización de la obra a la constructora que ofreció los mejores precios. Sin embargo, algunos de los entrevistados expresan que al tomar esta decisión se presentaron algunas diferencias.

D₂ “Los desacuerdos comenzaron cuando teníamos que decidir a quién contratar para los trabajos, Algunos querían tal constructora y algunos otros no estaban de acuerdo. Finalmente votamos y se eligió la que tenía el mejor precio”.

Una vez que comenzaron los trabajos de colocación de la herrería, nuevamente se presentarían algunas dificultades que revelarían que no todos los actores estaban convencidos de la decisión o se veían afectados por ésta. Un grupo de entrenadores de perros mostró su rechazo al proyecto. Según lo señalado en las entrevistas, el rechazo se debió a que los entrenadores usan el espacio del parque para realizar su trabajo. Por un lado se quería un espacio libre de heces, y por el otro, se buscaba un espacio para trabajar.

A₂ “Se presentaron algunos problemas con los dueños de los perros, ellos siempre actuaban en plan de choque querían boicotear el proyecto”.

D₂ “Los entrenadores de los perros sienten que los prados les pertenecen y si se enrejan los prados, su fuente de trabajo se ve afectada. El asunto es que no se debe educar al perro, sino a sus dueños”.

S₂ “Tratamos de establecer dialogo con los entrenadores de perros, pero se mostraron siempre agresivos”.

Fotografía 3: Ocupación del espacio para el entrenamiento de perros



Además de las diferencias de opinión con los entrenadores de perros, emergieron otras dificultades entre los promotores, principalmente se presentaban discusiones en torno al destino del dinero. Según se detalla en entrevistas, un integrante del comité de administración se rehusaba a realizar ciertos pagos, obligando a otros integrantes de los comités a cubrir dichos gastos. Algunos de los entrevistados revelaron que esta persona en algunas ocasiones llegó a decir: “Yo no voy a pagar”,

una expresión patrimonialista igual que en las formas burocráticas de la administración pública tradicional.

Las diferencias de ideas entre los integrantes de los comités afectaba el poder llegar a acuerdos, incluso, como detalla en entrevista una integrante del comité de supervisión, las reuniones de trabajo de los comités en un inicio se llevaban cabo en alguno de los domicilios de los miembros, sin embargo, las reuniones terminaban en discusiones, de modo que se tomó la decisión de reunirse en un punto neutral, el parque. Entre las dificultades para ponerse de acuerdo, se detalla que algunos integrantes querían ser protagonistas.

A₂ “Todos querían poner la cerecita del pastel”.

D₂ “La mayoría de los integrantes del grupo tienen personalidades muy fuertes, eso impedía el poder llegar a acuerdos, además de eso a la hora de tomar decisiones varios querían ser protagonistas”.

S₂ “Siempre había alguien que quería protagonizar, entonces los desacuerdos y las discusiones de nuestro grupo se debieron a eso. Las decisiones las teníamos que tomar entre todos, no se pueden ejercer protagonismos. Finalmente las mejoras en el parque van a ser para todos”.

Los entrevistados señalaron que para tratar de resolver sus diferencias y tratar de construir acuerdos establecieron mecanismos de diálogo y en varias ocasiones el arquitecto fungía como mediador. Otro elemento que es importante destacar, mencionado por los entrevistados pero sobre el cual no quisieron profundizar, es la participación de algunos integrantes de los comités que perseguían intereses políticos. Ello permite adicionar otro factor por el cual algunos ciudadanos de esta colonia decidieron participar, se le denominará *lógica de la política*.

Pese a las complicaciones y diferencias entre miembros de los comités, se continuó con la puesta en marcha del proyecto. La participación de la ciudadanía en esta fase estuvo centrada en la supervisión y seguimiento de la ejecución del proyecto, así como en la decisión a quién contratar para su realización, de modo que los aspectos

relacionados con la elaboración y colocación de la herrería fueron gestionados directamente por el asesor técnico y la empresa constructora.

Vale la pena mencionar que la relación de la ciudadanía con el asesor técnico fue similar a una relación contractual patrón-empleado.

Fase 4. Evaluación

Como se señaló en el capítulo tercero, las reglas de operación del programa expresan que los proyectos presentados a concurso deberán incluir “indicadores y procedimientos a seguir para realizar la evaluación del proyecto propuesto” (SDS, 2010: 7). En este sentido, los ciudadanos al participar son responsables de la evaluación de los resultados de su proyecto, para lo cual tienen la libertad de elegir las herramientas de evaluación siempre y cuando estas sean cuantitativas. En este caso, los ciudadanos utilizaron la herramienta de la Matriz del Marco Lógico empleada comúnmente para la evaluación de la política social en el gobierno federal. Esta herramienta comprende la formulación de indicadores y el establecimiento de metas. De este modo, las metas del proyecto fueron:

- *Acciones para la gestión de requerimientos comunitarios con resultados específicos, que fortalezcan a la comunidad y mejoren el entorno urbano.*
- *Un plan de mejora del espacio público –Parque Revolución- en apropiación de la comunidad a través de la capacitación.*
- *Un proyecto de diseño urbano-arquitectónico a corto, mediano y largo plazo que se pueda hacer compatible al desarrollo comunitario.*
- *Una obra ejecutada y supervisada por la comunidad.*
- *Un espacio público mejorado correspondiente a los usos y costumbres que de forma histórica se han desarrollado en el Parque Revolución.*
- *Un taller para el cuidado sustentable del medio ambiente en compañía se la Secretaría del Medio Ambiente y de las autoridades locales.*
- *Una evaluación participativa al finalizar el proceso que nos permita mejorar para el futuro de este tipo de intervenciones y replicar la experiencia con más instancias de gobierno tanto, federal, estatal y local (PNSM, 2010: 28).*

Como se observa las metas establecidas no tienen relación con la ejecución del proyecto, ni con los resultados del mismo, por ejemplo, una meta correcta sería: *“colocar 13 jardineras en dos meses”; “el 80% de los ciudadanos encuestados están satisfechos con la herrería instalada”*.

En relación a los indicadores no son expresados con claridad, por ejemplo en el proyecto se establece el siguiente indicador: *costos: programados/de ejecución* (PNSM, 2010: 32). Este indicador no está relacionado con ninguna de las metas antes señaladas. Este hecho revela la carencia de instrucción para poner en práctica las metodologías de evaluación del proyecto.

Al preguntar a los entrevistados sobre la evaluación todos respondieron que no se llevó a cabo, cabe mencionar que una de las entrevistadas del comité de desarrollo comunitario reveló: *“era importante la realización de la evaluación para poder mejorar nuestras acciones, desafortunadamente no se hizo”*.

Cumplido el plazo de ejecución del proyecto, los resultados fueron los siguientes, la colocación de herrería en “once jardineras”, quedando sin protección “quince”. Como ya se mencionó anteriormente, una vez concluidos los proyectos, las autoridades responsables del programa realizan visitas a los lugares donde se ejecutaron los proyectos con la finalidad de conocer los resultados de éstos. En este caso, la visita del secretario de Desarrollo Social y otros funcionarios de la misma dependencia se realizó el miércoles 2 de marzo de 2011 a las 14:00 horas en presencia de aproximadamente cuarenta personas. En este encuentro, uno de los miembros del comité de supervisión, señaló lo siguiente en presencia de todos los integrantes de los comités y otros ciudadanos:

S₂ “Están ustedes observando para lo que nos dio esos 500 mil pesos; nuestra urgencia, dijimos, ¿cuál será?, obviamente preservar las áreas verdes, y ¿de qué forma? Si yo no cuido los prados, pues no voy a poder sembrar, porque pues se pisa, nos pasamos por en medio, con los animales, etcétera”.

S₂ “Para lo que nos alcanzaron estos 500 mil pesos, fue para la herrería que ustedes ven en 11 jardineras alrededor de nuestro hermoso parque. ¿Cuántas nos

faltan?, pues como 15 más o menos, entonces, queremos presionar al secretario para que nos tome en cuenta para el que sigue, obviamente”.

S₂ “Esto que hicimos es con un cariño muy grande. Quiero agradecer, pues a nosotros mismos, creo que se vale hacerlo como equipo, a los compañeros de los diferentes comités, a los vecinos que nos han apoyado, y a los que no pues también, porque es válida su opinión, vivimos en una sociedad plural y hay que aceptar todo lo que venga. Esto es un gozo, un regocijo compartirlo con ustedes, yo me siento muy feliz, es un día de fiesta para todos en la colonia Nueva Santa María”.

Los comentarios de las autoridades responsables del programa respecto a este proyecto, se centraron en destacar la importancia de los procesos participativos generados por las obras realizadas, y en la capacidad de decisión de los ciudadanos, en su ejecución. En las palabras descritas abajo, vertidas por uno de los funcionarios encargados del programa, se percibe la forma en que la responsabilidad de la ejecución del proyecto es atribuida a los ciudadanos, mientras que el lado gubernamental sólo es responsable de impulsar la participación y otorgar los recursos.

“Nos da gusto ver cómo esta obra física, que aparentemente no es una obra física gigantesca, como las que acostumbramos ver en la ciudad de México, es una obra que tiene un contenido muy especial, es decir, no sólo es la herrería, lleva implícito un proceso participativo, un proceso de organización, un proceso de lluvia de ideas incluso, de qué es lo que se podía hacer aquí y ustedes decidieron en este caso enrejar, proteger las áreas verdes de su parque”.

“Nos da mucho gusto saber que una obra pública de este tipo, nos permita reunirnos, nos permita encontrarnos, a las autoridades, a los vecinos, a gente profesional que ha apoyado estas iniciativas, nos da mucho gusto saber que el programa de mejoramiento barrial pueda permitir este tipo de dinámicas en la ciudad”.

“Y así como estamos aquí, hay más de 300, 400 proyectos en la ciudad, donde se hace lo mismo. Los vecinos y las vecinas proponen alguna acción específica para su colonia y la llevan a cabo con este programa, sí son recursos pequeños, no son recursos gigantescos, pero son recursos que van a dar justo donde deben de aplicarse, y en este caso vemos que ha sido un buen proyecto, estamos contentos con los comités que han trabajado bien el proyecto y yo creo, no tengo ninguna duda que vamos a poder seguir trabajando para este 2011[...].”.

De acuerdo con los argumentos de las autoridades responsables del programa, se destaca la idea sobre la responsabilidad compartida que adquieren los involucrados;

ciudadanos, gobierno y profesionales en este tipo de acciones. Asimismo, se refuerza el pensamiento de que la intervención de los ciudadanos es clave en este programa; en la ejecución de proyectos de esta naturaleza, sustentándose en la idea de que la participación ciudadana es fundamental en la gestión de la ciudad, sobre todo en los procesos de rescate urbano.

El resultado de la ejecución de este proyecto fue parcial, por tal razón los ciudadanos sometieron a votación en asamblea ciudadana la necesidad de darle continuidad. Dicha asamblea se realizó el 24 de marzo de 2011 en presencia de aproximadamente sesenta personas, de las cuales 48 tenían derecho a voto. 25 votaron a favor de la continuidad, 17 en contra y hubo 6 abstenciones. Una vez avalada la continuidad por la mayoría, se presentaron discusiones en torno al destino del recurso, la desconfianza apareció una vez más en boca de uno de los entrenadores de perros, quien señaló:

“La herrería no cuesta \$500 mil pesos. Si la idea era mejorar el parque se hubiera comenzado por arreglar los jardines, el parque está seco”.

Esta observación ciudadana tuvo poco eco, los promotores del proyecto creyeron en un inicio que el deterioro de los parques estaba solucionado al contar con el apoyo de las autoridades locales. Sin embargo, hay que mencionar que el acuerdo verbal con los funcionarios delegacionales, en el cual se comprometían a colocar pasto en las áreas donde se colocaría la herrería, no se cumplió. Las mejoras esperadas de la ejecución del programa “Amigos del Parque”, tampoco se dieron, la plaga sigue afectando la zona arbolada.

En relación al comentario del entrenador de perros, se revela la desconfianza entre ciudadanos acerca del uso de los recursos por parte de quienes ejecutaron el proyecto. Ante esta situación, los miembros de los comités invitaron al ciudadano inconforme a conocer los informes de gastos y a integrarse al grupo de trabajo. Las discusiones acerca de la ejecución del recurso continuaron, incluso se generó también desconfianza entre los miembros de los comités. Este hecho originó tensión,

diferencias y desacuerdos irreconciliables que darían lugar a la salida de algunos integrantes del comité de administración al término de la ejecución del proyecto de 2010.

Fotografía 3: Parque público Revolución después de la ejecución del proyecto de mejoramiento barrial (2011).



El proyecto de continuidad sería aprobado por las autoridades del PCMB para el año 2011 pero con nuevos integrantes en los comités. Al preguntar a las entrevistadas acerca del aprendizaje de su participación, se señaló lo siguiente:

D₂ “De forma material se cumplió con el objetivo, yo le pondría un nueve de calificación. Siento que no cumplimos como debía ser. Pero sí volvería a hacerlo, volvería a involucrarme, pienso que si nos dejamos vencer las cosas no salen. Me gustaría formar otro grupo donde la idea sea mejorar la colonia y donde todos estemos realmente comprometidos por hacer las cosas. Me parece que la gente que debe participar debe ser paciente, tolerante y no tener aspiraciones políticas, creo que deben disponer de tiempo y dinero para apoyarte en lo que no apoya desarrollo social”:

A₂ “La gente comienza muy participativa, pero al presentarse los problemas abortan la misión. Aprendí a no volverme a meter. Me he dado cuenta que en diversos niveles hay intereses políticos. Cada quien busca un interés particular y no el interés colectivo”.

Un fenómeno que se observó en todas las fases del proyecto, es la presencia de un líder. Una mujer del comité de supervisión, quien era considerada por sus compañeros como “*el motor del proyecto*”. Esta mujer fue la principal promotora para la realización del proyecto de mejoramiento barrial. De acuerdo con una de las

entrevistadas, la líder de profesión pedagoga, además de poseer capacidades para convocar e incentivar al grupo de trabajo, disponía de tiempo libre para dedicarlo al proyecto así como al seguimiento de los trabajos y asistir a las diversas reuniones convocadas.

Las personas involucradas en este ejercicio participativo destacaron, por un lado, la importancia de la disposición de tiempo libre para dedicar a las actividades derivadas del proyecto de mejoramiento barrial. El tiempo libre es un recurso que no todos los individuos poseen en la misma medida, de modo que participar en organizaciones o asuntos de interés colectivo podría representar un alto costo para algunos ciudadanos. Por otro lado, se observa que esta experiencia participativa, para algunos de los entrevistados resultó en un ejercicio en el que no volverían a involucrarse.

Conclusiones

“Vivimos en una sociedad de cambio masivo de sus aspectos económicos y sociales, y sólo capturando la naturaleza de estos cambios podremos esperar transformar la política y producir un programa político nuevo y eficaz”.

Anthony Giddens, 1998

La ciudad ha sido definida de diversas maneras, la visión comúnmente aceptada es aquella que la concibe como un espacio público, un escenario de interacción social cotidiana, lugar de sociabilidad y conflictos. Una de estas formas de interacción de los actores urbanos es a través de la participación ciudadana, es decir, la inclusión de la ciudadanía (en sus diferentes formas de organización) en los procesos de toma de decisiones y cuestiones de interés público.

Sin embargo, la vida urbana se manifiesta de diversas formas de acuerdo a la escala de espacio público en la que nos encontremos y en las cuales los actores son elementos esenciales para su comprensión y transformación. En este sentido, el barrio es considerado como la escala más pequeña. La experiencia de este espacio se caracteriza por favorecer una multiplicidad de relaciones sociales que fortalecen el sentido de pertenencia, la identidad y en ocasiones se generan comportamientos de solidaridad.

De modo que la participación ciudadana en la escala de ciudad busca transformar la realidad que atañe a todos, mientras que la participación a nivel barrio persigue la transformación del entorno inmediato y que es de interés para algunos. No obstante, ambas escalas (ciudad y barrio) funcionan como esquemas para la vida social, en las cuales algunos ciudadanos decidirán participar en su transformación.

De cierta forma esta intervención de la sociedad en los asuntos públicos adquiere naturalidad en el discurso y programas de gobierno actuales, de manera que gestión compartida sociedad-gobierno es considerada como una fórmula más adecuada para

la construcción del espacio público, que aquella centralista y unilateral. En el caso de la Ciudad de México, el gobierno local ha puesto en marcha diversos programas a través de los cuales se busca promover la participación de los ciudadanos. Un ejemplo de ello, es el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial que ha sido objeto de análisis en esta investigación. Dicho programa promueve dinámicas participativas en las cuales los ciudadanos desarrollan obra pública en una escala micro-urbana (colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional) y el gobierno otorga los recursos.

El interés de esta investigación se enfocó en: *“analizar las características de la participación ciudadana en la operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial”*.

La parte central de este objetivo consistió en encontrar:

- 1) Las motivaciones de los ciudadanos para intervenir en el PCMB.
- 2) Los tipos de participación en cada fase de los proyectos de mejoramiento barrial.
- 3) La percepción de los involucrados en los proyectos de mejoramiento barrial en torno a los resultados de su participación.
- 4) Factores clave para el desarrollo de los proyectos de mejoramiento barrial.

Para cumplir con lo anterior, en el capítulo primero se construyó un marco teórico relacionado al espacio público, abordado como el lugar fundamental para la vida social, donde los actores expresan sus intereses a través de diversas formas, como puede ser la participación ciudadana; en el capítulo segundo, se abordó el marco jurídico de la participación ciudadana en la Ciudad de México: en el capítulo tercero se explicó a detalle la operación del PCMB; y finalmente en el capítulo cuarto, mediante dos casos se analizaron las características de la participación ciudadana en el marco de la operación del PCMB.

A este respecto los resultados de esta investigación son los siguientes:

1) Se identificaron cuatro principales razones que motivaron a los ciudadanos a intervenir en el PCMB:

a) *Lógica de la necesidad.* Bajo esta lógica los actores se organizan en torno a problemas comunes y buscan la satisfacción de necesidades, estos son los motivos que impulsan a los ciudadanos a participar, organizarse y resolver sus problemáticas de manera comunitaria o en coordinación con actores gubernamentales. En el caso 1, esta lógica impulsó a los ciudadanos a buscar opciones para satisfacer sus necesidades, por ello establecieron relaciones de cooperación sociedad-gobierno (a través del PCMB) para recuperar su espacio público y resolver problemáticas relacionadas con el abandono de dicho espacio.

b) *Lógica del altruismo.* Algunos ciudadanos se organizaron bajo esta lógica con la idea “desinteresada” de prestar algún servicio y con ello beneficiar a otras personas. Este interés motivó a algunos ciudadanos a involucrarse en acciones de mejoramiento de espacios públicos financiadas a través del programa de mejoramiento barrial. Desde la psicología social este tipo de acciones se denominan *pro-sociales* y existen tres razones por las que las personas se comportan de esta forma: para obtener un beneficio, para cumplir con normas personales y finalmente para ayudar a otras personas (De Castro, 2002).

c) *Lógica de la pertenencia o de la identidad.* Los individuos buscan la interacción con otros actores parecidos, esta similitud se da principalmente por compartir intereses y por un sentido de pertenencia que se manifiesta en expresiones como *mi colonia* o *nuestro parque*. La interacción entre ciudadanos y su involucramiento en la transformación de su entorno más inmediato, el barrio, puede llegar a generar identidad o sentido de pertenencia. Con base en estos argumentos, la identidad propició que algunos ciudadanos intervinieran en las acciones de mejoramiento para su barrio. Bajo esta forma de actuación se reivindican los conceptos de comunidad y se asume el compromiso del interés colectivo.

d) *Lógica de la política*. El comportamiento de los actores bajo esta lógica se orienta predominantemente por el interés de obtener un papel representativo en la comunidad, estas actitudes obedecen a la necesidad de satisfacer intereses personales. Esta lógica impulsó a algunos ciudadanos a intervenir en los proyectos de mejoramiento barrial, encontrando en el programa una oportunidad para posicionarse entre los miembros de su comunidad.

A deducciones semejantes se ha llegado desde la psicología social, Sánchez y García (2001) desde este campo de conocimiento, expresan que existen algunas variables psicosociales que motivan la participación de los ciudadanos; la *necesidad de afiliación*, que impulsa a los individuos a buscar la compañía y la interacción con otros; la *necesidad del logro*, que motiva a los actores sociales a alcanzar metas; el *altruismo* que promueve el involucramiento de los individuos en actividades para ayudar a otros; y, la *necesidad de poder*, es decir, la motivación para influir sobre los demás.

2) La participación ciudadana impulsada por el PCMB constituye una participación que se queda en lo micro, en la satisfacción de necesidades o la solución de problemas específicos y no contempla las soluciones a los problemas de la ciudad en su conjunto. Este programa atiende necesidades urbanas particulares, este hecho lo distingue de otros programas o políticas gubernamentales que tienden a la atención de necesidades generales, por ejemplo, la educación o la salud donde el ciudadano no tiene rostro. Los recursos del PCMB son utilizados para resolver múltiples problemas presentes en la diversa realidad micro-social donde los ciudadanos tienen rostro, inquietudes, preocupaciones y necesidades que satisfacer en su entorno inmediato. Así, es posible que algunos vecinos decidan recuperar su espacio público restaurando juegos infantiles y otros opten por construir un centro de atención y actividades dirigidas a los jóvenes. Esto significa que la participación ciudadana impulsada por el programa esta acotada a problemas de imagen urbana, de rescate de espacios públicos o de construcción de infraestructura social; y limitada al presupuesto. Cabe mencionar que esta participación se presenta sólo en algunas

fases de los proyectos, por ejemplo: en la formulación del problema público los ciudadanos tienen una intervención activa, la cual tiene un impacto en la planeación de los proyectos, asimismo los ciudadanos tienen el control para decidir cómo se gastan los recursos del programa. Existen otras fases donde no hay participación ciudadana, como en la toma de la decisión y la evaluación (Tabla 20).

Tabla 20
Niveles de participación ciudadana en las fases de los proyectos de mejoramiento barrial

Fase del proyecto	Actores que intervienen	Niveles de participación*	Características de la participación
Formulación del problema público	Promotores de los proyectos de mejoramiento barrial y ciudadanos de las comunidades donde se ejecutaron los proyectos.	Control ciudadano	La toma de decisiones sobre qué problemáticas atender es transferida a la ciudadanía, es decir, los ciudadanos tuvieron el control absoluto.
Toma de la decisión	Gobierno / Secretaría de Desarrollo Social / Comité Técnico Mixto	Información	Las autoridades encargadas del PCMB comunican a la ciudadanía sobre los proyectos que son aprobados. La participación de los ciudadanos se reduce a la elección de los miembros de los tres comités y el asesor técnico.
Implementación	Comité de supervisión, administración, desarrollo comunitario y asesores técnicos.	Delegación	Los comités se encargan de contratar a quienes realizarán las obras y junto con el asesor técnico supervisan la ejecución de los trabajos.
Evaluación	Comité de administración, supervisión y desarrollo comunitario.	Delegación	Los ciudadanos elaboran la metodología de evaluación. Esta debe ser cuantitativa**.

Fuente: Elaboración propia.

*Estos niveles de participación son retomados por HERNÁNDEZ, Mauricio (2007), "Participación ciudadana y el rescate de la ciudad", en *Revista INVI*, Instituto de Vivienda/Facultad de Arquitectura y Urbanismo/Universidad de Chile, Vol. 22, N° 59, pp. 13-34.

** En los dos casos analizados los ciudadanos no llevaron a cabo la evaluación de los proyectos ejecutados.

De acuerdo con los casos estudiados se observó que en cada fase de los proyectos de mejoramiento barrial la intervención de los ciudadanos tiene diversas características. En la **formulación del problema público** los ciudadanos promotores de dichos proyectos se involucran activamente, incluso generan dinámicas participativas de consulta mediante las cuales se identifican las necesidades de su

entorno (Caso 2). En la **toma de la decisión** las autoridades responsables del programa comunican las decisiones tomadas (si se aprueban o se rechazan los proyectos). No hay participación ciudadana. La **implementación** representa una fase donde los ciudadanos son los responsables de la ejecución de los proyectos, así como de la toma de decisiones sobre a quién contratar para la realización de las obras. Finalmente la **evaluación**, debiera ser una fase donde los ciudadanos se hacen cargo de la valoración de sus proyectos, sin embargo esta no se llevó a cabo.

Vale la pena mencionar, que en ambos casos, los comités de desarrollo comunitario no llevaron a cabo sus funciones como lo establecen las reglas de operación del programa. En el caso 1, existió confusión sobre las actividades que debían llevarse a cabo, se creía que las funciones de dicho comité consistían en supervisar las obras. No obstante, después de la terminación de los trabajos, los vecinos de esta unidad continúan desarrollando diversas dinámicas participativas. Mientras que en el caso 2, se tenía claridad de las funciones del comité, sin embargo, las problemáticas suscitadas entre los vecinos impidieron cualquier ejercicio participativo posterior al desarrollo del proyecto.

3) Las autoridades promueven procesos participativos en algunos ámbitos de la gestión de la ciudad. El PCMB tiene un fuerte componente de participación ciudadana en la escala barrial que permite la elección autónoma de prioridades referentes a los espacios públicos en la dimensión de rescate o recuperación. Con base en estos argumentos, es posible que en los espacios micro-urbanos se esté transitando de la prestación de servicios por parte del gobierno, a la generación de acciones públicas en las cuales los ciudadanos son los actores principales. Sin embargo, la sociedad aún no tiene un papel principal en la toma de decisiones, su participación es un elemento escaso cuando se habla de la gestión de la ciudad. La gente todavía no adquiere un papel dominante en los asuntos de gobierno.

Los recursos del programa son escasos, sin embargo el impacto de las obras realizadas en algunos casos es alto, en la medida que las acciones realizadas son

llevadas a cabo mediante la participación ciudadana y en corresponsabilidad con actores gubernamentales. Existen circunstancias en las cuales los ciudadanos conjuntan esfuerzos y tratan de resolver problemáticas a la medida de sus necesidades sin contar con el apoyo del gobierno. Una participación ciudadana activa en la definición de los problemas comunes a enfrentar y prioridades en torno al futuro de los espacios urbanos, así como una organización ciudadana conlleva a la realización de proyectos de mejoramiento barrial “exitosos” o al menos aceptados por los miembros de la comunidad en su conjunto, como sucedió en el caso 1.

Los casos estudiados permiten demostrar que cada experiencia participativa es distinta. Por un lado, el caso 1 resultó en un espacio rehabilitado con mejoras notables en la imagen urbana. De este ejercicio participativo, las personas involucradas se mostraron orgullosas y satisfechas con su intervención. Se destaca que la confianza y la comunicación entre los miembros de los comités, así como el tiempo dedicado al proyecto facilitaron su ejecución. La enseñanza para estos ciudadanos es que a través de la participación y la cooperación es posible mejorar su entorno y favorecer a su comunidad. Por otro lado, el caso 2 reflejó las complejidades de las dinámicas participativas. Puso en evidencia que no basta con la existencia de instrumentos para la participación, si no están acompañados de una auténtica necesidad de contribuir a la comunidad o integrarse activamente a ésta. En este caso, la experiencia enseñó que los intereses individuales que no convergen en un objetivo común obstaculizan toda participación.

4) Existen otros factores que son clave para el desarrollo de los proyectos de mejoramiento barrial:

a) *Liderazgo ciudadano*: En los casos estudiados se observó, que algunos de los ciudadanos promotores de los proyectos fueron reconocidos por otros de los miembros de los comités, por su trabajo y por su capacidad para incentivar a otros, así como por su interés en contribuir a solucionar los conflictos presentados a lo

largo de la elaboración y ejecución de los proyectos. La presencia de este liderazgo facilitó la dinámica del grupo.

b) *Organización ciudadana*: En el caso 1 se observó que los ciudadanos involucrados en el PCMB tenían diversas formas de organización y trabajo comunitario previos a la ejecución del proyecto de mejoramiento barrial. Dichas formas de organización surgieron a partir de las carencias y problemas públicos del barrio y dieron como resultado una identificación precisa de las necesidades urbanas más apremiantes. Algunos vecinos establecieron alianzas para trabajar por un objetivo común, en este sentido, la participación en el PCMB se vio facilitada por la existencia de relaciones vecinales.

c) *Confianza ciudadana*: se trata de un factor que promueve y facilita la cooperación para lograr metas colectivas. En el caso 1 la confianza entre los miembros de la comunidad facilitó las relaciones sociales y desembocó en acciones realizadas en colectivo. Desde la perspectiva del capital social, la confianza es una de las condiciones a través de las cuales es posible aumentar la eficiencia de la sociedad al facilitar las acciones coordinadas y la cooperación para el beneficio colectivo.

d) *Participación de las mujeres*: La participación, organización y liderazgo de las mujeres es un factor importante en el PCMB. Desde los inicios del programa, la participación de las mujeres ha sido mayoritaria. En general, las mujeres han estado presentes (bajo diversas formas de organización) en la gestión de la ciudad, su intervención en los asuntos públicos las sitúa como actores urbanos relevantes. Existen diversos factores que facilitan su participación, por ejemplo, en ocasiones tienen mayor disponibilidad de tiempo y están en mayor contacto con los problemas. En ambos casos estudiados, la participación de las mujeres supera el número de hombres que intervinieron.

e) *Evaluación*: Las evaluaciones refieren procesos de aplicación de métodos sistemáticos a través de los cuales se puede conocer y valorar el diseño, la

operación, los resultados y el impacto de acciones realizadas. Cabe mencionar que en ninguno de los casos estudiados se llevó cabo la evaluación, ello se puede deber a que los ciudadanos carecen de instrucción para poner en práctica metodologías de evaluación de sus propios proyectos. En el caso 1, los ciudadanos consideraron que con la supervisión durante la puesta en marcha del proyecto y con los informes de gastos se cumplía con el requisito de la evaluación.

Estos informes son documentos sobre recursos financieros aplicados, pero se carece de información sobre el impacto o satisfacción de los ciudadanos respecto a las obras realizadas. En ninguno de estos documentos se solicita la integración de los resultados de la evaluación que pretendidamente deberían llevar a cabo los ciudadanos conforme se solicita en las reglas de operación del programa. En este sentido, la ausencia de evaluaciones de los proyectos ejecutados constituye una debilidad del programa en su conjunto. De acuerdo con las reglas de operación “la Secretaría de Desarrollo Social realiza una evaluación del avance de los trabajos y de la aplicación de los recursos y en la medida que se comprueben que estos correspondan en tiempo y forma al plan autorizado dependerá la continuidad del proyecto y la correspondiente entrega del complemento del monto autorizado” (SDS, 2010: 27). La realización de evaluaciones permitiría incorporar mejoras en los proyectos así como una mejor asignación del presupuesto con base en el desempeño.

5) Las acciones que promueve el PCMB son ejercicios de micro-urbanismo que se desarrollan a través de proyectos de rescate y mejoramiento de espacios públicos, en zonas con degradación urbana. La lógica de estas intervenciones micro-urbanas es reforzar los vínculos de convivencia entre ciudadanos, así como una apropiación de los espacios rehabilitados. Los casos revisados ponen en evidencia las complejidades que se presentan en procesos de esta naturaleza. Por un lado, el caso 1 revela la capacidad en la organización ciudadana para encontrar soluciones a sus problemas y en la medida de sus necesidades resultando en un espacio rehabilitado que fortaleció la confianza y los lazos vecinales. Por otro lado, expresan

los conflictos de no legitimar las decisiones, como en el caso 2, donde los ciudadanos tomaron la decisión sobre el destino del recurso sin contar con el apoyo general de los vecinos.

Las leyes, planes y programas contienen argumentos a favor de la participación, sin embargo en la realidad, ésta no resulta ser sencilla. Como se ha visto, la participación trae consigo beneficios, pero también grandes complicaciones, que sólo son reconocidas cuando el investigador se acerca a observar casos en niveles micro-sociales como el barrio. Este ha sido un ejemplo de la participación ciudadana en la escala barrial, sin embargo nuestras sociedades deberían avanzar hacia una concepción de la participación como una práctica cultural, como un hábito que nos permita conducir nuestras comunidades hacia mejores rumbos.

Propuesta:

Después de haber realizado el análisis de la participación en el PCMB mediante dos casos, a continuación se ofrece una propuesta de mejora para dicho programa, relacionada al tema de la evaluación.

Considerando la debilidad presente en la evaluación como criterio para la asignación de recursos financieros a proyectos de continuidad, se sugiere que el informe final que entregan los asesores técnicos, contenga los resultados de la aplicación de encuestas de satisfacción a los beneficiarios de los proyectos. Dichas encuestas permitirían conocer su percepción acerca del impacto. Esta herramienta deberá estar bajo la responsabilidad del asesor técnico, mismo que aplicaría con apoyo de los tres comités, al menos al 20% de los beneficiarios.

Con ello, la Secretaría de Desarrollo Social contaría no sólo con información financiera, sino también sobre el impacto de los proyectos en la comunidad. Dicha información serviría para aprobar la continuidad de los proyectos. La idea de dejar bajo la responsabilidad del asesor técnico la elaboración de la encuesta, se basa en

el supuesto de que el asesor técnico posee los conocimientos para elaborar dicha metodología de evaluación. De igual forma, se propone que el asesor técnico elabore los indicadores necesarios, financieros y no financieros, para valorar los resultados de los proyectos.

Bibliografía

1. AGUILAR, Luis F. (1993), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Porrúa.
2. ALGUACIL, Julio (2008), "Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación", en *Revista Polis*, Vol. 7, Núm. 29. Universidad Bolivariana de Chile, pp. 199-223.
3. ÁLVAREZ, Lucía (1997), "El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el Distrito Federal", en ÁLVAREZ, Lucía (Coord.) (1997), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, La Jornada Ediciones/CEIICH-UNAM, pp. 131-149.
4. ----- (2003), "Espacio público y sociedad civil en la ciudad de México. Intervención ciudadana en la política de salud", en RAMÍREZ, Patricia (coord.) (2003), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, FLACSO/Miguel Ángel Porrúa, pp. 279-306.
5. ARZALUZ, Socorro (2005), "La utilización del estudio de caso en el análisis local", en *Revista Región y Sociedad*, Vol. XVII, N° 32, El Colegio de Sonora, pp. 107-144.
6. BARDACH, Eugene (2001), "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en AGUILAR, Luis (1993), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México, Porrúa, pp. 219-234.
7. BATRES, Martí (2008), "Objeciones de la memoria", en *El Universal*, 22 de julio. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/72687.html> (Fecha de consulta: enero 2012).
8. BAZZACO Edoardo y Sebastián Sepúlveda (2010), *Barrio trabajando. Metodología de evaluación de la participación ciudadana en proyectos de mejoramiento barrial*, México, Centro Cultural de España en México.
9. BOLOS, Silvia (1999), *La constitución de actores sociales y la política*, México, Plaza y Valdés/Universidad Iberoamericana.
10. -----(2003), *Organizaciones sociales y Gobiernos Municipales*, México, Universidad Iberoamericana.
11. BORJA, Jordi (1997), "Las ciudades como actores políticos", en *América Latina Hoy*, abril, vol. 15, Universidad de Salamanca, España, pp. 15-19.
12. -----(2002), "Ciudadanía y globalización", en *Documentos 29*, Centro de Documentación en Políticas Sociales, Buenos Aires, págs. 49. Disponible en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/documentos/documentos/documento%2029%20.pdf (Fecha de consulta: Octubre 2011).
13. -----(2003a), "La ciudad es el espacio público", en RAMÍREZ, Patricia (coord.) (2003), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, FLACSO/Miguel Ángel Porrúa, pp. 59-87.
14. ----- y Zaida Muxí (2003b), *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Barcelona, Diputació, Xarxa de Municipis, págs. 92. Disponible en: <http://pensarcontemporaneo.files.wordpress.com/2009/06/el-espacio-publico-ciudad-y-ciudadania-jordi-borja.pdf> (Fecha de consulta: Agosto 2011).
15. BRAKARZ, José, Greene, Margarita y Eduardo Rojas (2002), *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*,

- Washington, BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=419412> (Fecha de consulta: Septiembre 2011).
16. BRUGUÉ, Joaquim y Raquel Gallego (2001), ¿Una administración pública democrática?, en FONT, Joan (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Edit. Ariel, España, pp. 43-57.
 17. CABRERO, Enrique (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes" en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. IX, núm. 2, segundo semestre, pp. 189-229.
 18. -----(2004), "Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar", en ZICCARDI, Alicia (coord.) (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Memorias I, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 115-132.
 19. CANDEL, Francisco (1977), *Barrio*, Barcelona, Marte.
 20. CANTO, Manuel (2004), *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*, págs. 30. Disponible en: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf> (Fecha de consulta: Enero 2011).
 21. -----(comp.) (2010), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Escuela de Administración pública del DF/Secretaría de Educación pública del DF/Siglo XXI
 22. CARRIÓN, Fernando (2004), "Espacio público: punto de partida para la alteridad", en VELASQUEZ, Fabio (comp.) (2004), *Ciudad e inclusión: por el derecho a la ciudad*, Bogotá, Fundación Foro Nacional para Colombia, pp. 55-79
 23. CARTA de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010), págs. 68. Disponible en: http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1445 (Fecha de consulta: Septiembre 2011).
 24. CARTA Iberoamericana de Participación Ciudadana (2009), en CANTO, Manuel (comp.) (2010), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Escuela de Administración Pública del DF/Secretaría de Educación Pública del DF/Siglo XXI editores, pp. 252-276.
 25. CAVALLIERI, Fernando (2000), "Diferentes experiencias de participación comunitaria: la favela barrio en Río de Janeiro y el PRODEL en Nicaragua", en JARQUÍN, Edmundo y Andrés Caldera (Coords.) (2000), *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana*, Washington, BID, pp. 269-283. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=418461> (Fecha de consulta: Septiembre 2011).
 26. CIDSDF - Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal (2007), *Ciudad con equidad, incluyente y participativa. Programa de Desarrollo Social 2007-2012*, México, Secretaría de Desarrollo Social/Gobierno del Distrito Federal, págs. 40.
 27. CSPMIB- Colectivo Social en en Política de Mejoramiento Integral de Barrios (2009), "Programa Comunitario de Mejoramiento barrial", Ponencia presentada en el Encuentro Latinoamericano, *Política urbana y de vivienda en tiempo de*

- crisis. De las buenas prácticas a las buenas políticas de fomento y apoyo a la producción social de vivienda y hábitat*, 3ª Pasantía de organizaciones populares urbanas de México y América Latina, México, 9-13 de noviembre de 2009. Disponible en: http://www.hic-al.compuarte.net.mx/documento.cfm?id_documento=1383 (Fecha de consulta: Septiembre 2011).
28. COULOMB, René y Ma. Emilia Herrasti (1993), "Espacios y actores sociales de la autogestión urbana en la Ciudad de México", en COULOMB, René y Emilio Duhau (Coords.) (1993), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. Observatorio Urbano de la Ciudad de México. UAM-Azcapotzalco-CENVI A.C. pp. 357-378.
 29. CUNILL, Nuria (1997), "Los posibles fundamentos de la participación ciudadana", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N° 58, Instituto Nacional de Administración Pública, México, pp. 15-26.
 30. DE CASTRO, Ricardo (2002), "Voluntariado, altruismo y participación activa en la conservación del medio ambiente" en *Psychosocial Intervention*, Vol. 11, Núm. 3, Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, España, pp. 317-331.
 31. DUHAU, Emilio (1997), "Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?", *Revista Mexicana de Sociología*, LIX (2): pp. 185-207.
 32. ----- (1999), "Dilemas de los gobiernos locales de alternancia en México", en *Revista Ciudades*, núm. 41, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, pp. 9-15.
 33. ----- y Angela Giglia (2008), *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, México, Siglo XXI Editores/UAM-Azcapotzalco.
 34. DURÁN, Ana Ma. y Ma. Teresa Esquivel (1996), "Azcapotzalco: una delegación en constante transformación", en *Revista El Cotidiano*, N° 74, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
 35. DURSTON, John (2003), "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", en ATRIA, Raúl, Marcelo Siles, Irma Arriagada, Lindon J. Robinson y Scott Whiteford (comp.) (2003), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL-Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile, pp. 145-200.
 36. ESPINOSA, Mario (2004), "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico", en *Revista Andamios*, Núm. 1, UACM, México. pp. 9-50.
 37. ----- (2009), "La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía", en *Revista Andamios*, Núm. 10, México, UACM. pp. 71-109.
 38. ESQUIVEL, María Teresa (2008), "Conjuntos habitacionales, imaginarios de vida colectiva", en *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, N° 64 y 65, Imaginarios urbanos de la dominación y la resistencia, UAM-Iztapalapa, México, pp. 117-143.
 39. ELDER, Charles y Roger Cobb (1993), "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en AGUILAR, Luis (1993), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Porrúa, pp. 77-104.

40. FANDIÑO, Sonia (2009), "Participación y sostenibilidad del mejoramiento de barrios", en ROJAS, Eduardo (Coord.) (2009), *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington, BID/FCE, pp. 201-205.
41. FONT, Joan (2004), "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos experiencias y metodologías" en ZICCARDI, Alicia (Coord.) (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 23-41.
42. FONT, Joan, Blanco, Ismael, Gomá, Ricardo y Marina Jarque (2010), "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica", en CANTO, Manuel (comp.) (2010), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Escuela de Administración pública del DF/Secretaría de Educación Pública del DF/Siglo XXI editores, pp. 56-104.
43. GARCÍA, Néstor (2005), *La antropología urbana en México*, México, Conaculta/UAM/FCE.
44. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (1994), *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 26 de julio de 1994.
45. ----- (1998), *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 de diciembre de 1998.
46. ----- (2000a), *Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 27 de enero de 2000.
47. ----- (2000b), *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de mayo de 2000.
48. ----- (2004), *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 17 de mayo de 2004.
49. ----- (2007), *Ciudad con equidad, incluyente y participativa. Programa de Desarrollo Social 2007-2012*, Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal.
50. ----- (2010), *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 15 de julio de 2010.
51. ----- (2007), *Programa General del Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, México.
52. GOODE, William y Paul Hatt (1976), *Métodos de investigación social*, México, Trillas.
53. GRAIZBORD, Boris (1999), "Planeación urbana, participación ciudadana y cambio social", en *Economía, sociedad y territorio*, vol. II, núm. 5. El Colegio Mexiquense. pp. 149-161.
54. GRAVANO, Ariel (2005), *El barrio en la teoría social*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
55. HERNÁNDEZ, Arturo (2009), "La red de implementación de la acción pública", en PARRA, Araceli (coord.) (2009), *Las políticas públicas en México. De la teoría a la práctica*, México, UNAM-FES Acatlán, pp. 73-97.
56. HERNÁNDEZ, Mauricio (2007), "Participación ciudadana y el rescate de la ciudad", en *Revista INVI*, Instituto de Vivienda/Facultad de Arquitectura y Urbanismo/Universidad de Chile, Vol. 22, N° 59, pp. 13-34.

-
57. HIGUERA, Claudia (2009), "El barrio histórico de Azcapotzalco en la conformación urbana de la Delegación Azcapotzalco. Formas de habitar la ciudad y prácticas urbanas al norte de la Ciudad de México", Ensayo presentado en el Coloquio Internacional Los márgenes de la Ciudad. Los barrios de la América Hispánica (siglos XVI-XXI) 2009. Disponible en: http://www.historiacultural.net/hist_rev_higuera.htm (Fecha de consulta: Enero 2012).
 58. IRACHETA, Alfonso (2009), *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, El Colegio Mexiquense, México, Porrúa.
 59. LECHNER, Norbert (2000), "Nuevas ciudadanías", en *Revista de Estudios Sociales*, Núm. 005, Universidad de Los Andes, Bogotá, págs. 8. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81500504#htm> (Fecha de consulta: Enero 2012).
 60. LEFEVRE, Christian (2005), "Gobernabilidad democrática en las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas", en Rojas, Eduardo; Cuadrado-Roura, Juan R.; José M. Fernández (eds.) *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID/Universidad de Alcalá de Henares, pp. 195-261
 61. LEZAMA, José (1990), "Hacia una revaloración del espacio en la teoría social", en *Revista Sociológica*, Vol. Año 5, Núm. 12. UAM-Azcapotzalco, México, págs. 10. Disponible en: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/1203.pdf> (Fecha de consulta: Marzo 2011).
 62. -----(2002), *Teoría social, espacio y ciudad*, México, COLMEX.
 63. LONDOÑO, Diego (2001), "El barrio... ¿Una dimensión incomprendida?", en *Revista Páginas de la UCPR*, N° 59 Universidad Católica de Pereira, Colombia, pp. 61-70. Disponible en: <http://biblioteca.ucp.edu.co/OJS/index.php/paginas/article/view/417/373> (Fecha de consulta: Abril 2012).
 64. LUDEÑA, Wiley (2006), "Barrio y ciudad. Historiografía urbanística y la cuestión del dominio de referencia. El caso de Lima", en *Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 1, N°10, Universidad Nacional de Colombia, pp. 82-105.
 65. LYNCH, Kevin (1960), *La imagen de la ciudad*, Barcelona, Ed. Gustavo Gili.
 66. MENY, Ives y Jean-Claude Thoening (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
 67. MEJÍA, José (2003), *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
 68. MONNET, Jèrôme (1996), "Espacio público, comercio y urbanidad en Francia, México y Estados Unidos", en *Revista Alteridades*, Vol. 6. Núm. 11, UAM-Iztapalapa, Departamento de Antropología, México, pp. 11-25.
 69. ORTIZ, Anna (2006), "Regeneración urbana, espacio público y sentido de lugar. Un caso de estudio en la ciudad de México", en *Provincia*, Enero-Junio, Número 015, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, pp. 41-63.
 70. ORTIZ, Isabel, (2007), "Política Social", en *Guías de orientación de políticas públicas. Estrategias nacionales de desarrollo*, Nueva York, ONU-DAES. Disponible en: http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf (Fecha de consulta: Septiembre 2011).

71. PETERS, Guy (1995), "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", en *Revista Gestión y política pública* CIDE, vol. IV, núm. II, segundo semestre, pp. 257-276.
72. PASCUAL, Josep Maria (2006). *La gobernanza democrática: una revolución en política (teoría, métodos, técnicas y retos para el desarrollo del nuevo arte de gobernar los territorios)*. Fundación ciudadana y buen gobierno, Barcelona.
73. PÍREZ, Pedro (1995), "Actores sociales y gestión de la ciudad", en *Revista Ciudades*, No. 28, Octubre-Diciembre, Red Nacional de Investigación Urbana, págs. 12. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81500504#htm> (Fecha de consulta: Agosto 2011).
74. PORTAL, María (coord.) (2007), *Espacio público y prácticas metropolitanas*, México, CONACYT.
75. PNSM-Proyecto de rehabilitación y protección del Parque Revolución en la Colonia Nueva Santa María (2010), México, Secretaría de Desarrollo Social del DF, págs. 37.
76. PRADILLA, Emilio (coord.) (2000), "La configuración territorial de la metrópolis", en *La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico*. Fideicomiso de estudios estratégicos sobre la Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal, pp. 243-310.
77. PROVENCIO, Enrique y Pablo Yanes (2006), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*. México, Secretaría de Desarrollo Social-Consejo de Desarrollo Social. Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/politica_social_df_2000_2006.pdf (Fecha de consulta: Julio 2011).
78. PUHPM-Proyecto remodelación del parque público Unidad Habitacional Presidente Madero manzana 1 (2010), México, Secretaría de Desarrollo Social del DF, págs. 22.
79. RAMÍREZ, Patricia (coord.) (2003), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, FLACSO, Miguel Ángel Porrúa.
80. ----- (2010), *Espacio público y ciudadanía en la Ciudad de México. Percepciones, apropiaciones y prácticas sociales en Coyoacán y su Centro Histórico*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales/Miguel Ángel Porrúa.
81. RODRÍGUEZ, Gregorio, Gil, Javier y Eduardo García (1996), *Metodología de la investigación cualitativa*, Málaga, Ediciones Aljibe.
82. ROJAS, Eduardo (2009), "La participación más que un buen deseo. La participación como eje de la ciudadanía", en ROJAS, Eduardo (Coord.) (2009), *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*, Washington DC, BID/FCE, pp. 197-201. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2252509> (Fecha de consulta: Septiembre 2011).
83. ROTH, André-Noël (2006), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.
84. SALTALAMACCHIA, Homero y Alicia Ziccardi (2005), "Las ciudades mexicanas el buen gobierno local: una metodología para su evaluación", en *Revista Mexicana de Sociología*, 67 núm. 1, Enero-Marzo, pp. 31-97.

85. SÁNCHEZ Emilio y Miguel Ángel García (2001), "Análisis de las motivaciones para la participación en la comunidad", en *Papers: Revista de Sociología*, N° 63-64, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 171-189.
86. SÁNCHEZ, Rolando (2001), "La observación participante como escenario y configuración de la diversidad de significados", en TARRÉS, Ma. Luisa (coord.) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, COLMEX/Flacso/Porrúa, pp. 97-131.
87. SÁNCHEZ-MEJORADA, Cristina (1993), "Reflexionando sobre la sociedad civil", en DUHAU, Emilio y René Coulomb (coord.), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, México, OCIM-UAM-A, pp. 299-317.
88. ----- (2000), "La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la ley y las elecciones vecinales", en *El Cotidiano*, Enero-Febrero, año/vol. 16, número 099, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 80-91.
89. ----- y Lucía Álvarez (2002), "La política gubernamental en materia de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal", en ÁLVAREZ, Lucía, Huarte, Ma. Concepción, Sánchez-Mejorada, Cristina y Carlos San Juan (Coords.) (2002), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, Conaculta-UAM-Azcapotzalco, pp. 531-566.
90. -----, Álvarez, Lucía y Magdalena Ferniza (2011), *Evaluación del diseño instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social. Págs. 395. Disponible en http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/ev_part_ciu.pdf (Fecha de consulta: Septiembre 2011).
91. SDS- Secretaría de Desarrollo Social (2003), *Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social 2001-2003*, Delegación Azcapotzalco, Unidad Territorial 02-083-1, U.H. Presidente Madero. Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/ut/AZC_02-083-1_C.pdf (Fecha de consulta: Enero 2012).
92. ----- (2010a), *4° Informe de trabajo*. Secretaría de Desarrollo Social/Gobierno del Distrito Federal, Octubre 2010.
93. ----- (2010), *Resultados de los proyectos seleccionados del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2010*. Disponible en: <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/pcmb2010.php> (Fecha de consulta: marzo 2011).
94. ----- (2010), *Lineamientos y mecanismos de operación del programa comunitario de mejoramiento barrial 2010*. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Disponible en: <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/pdf/2010/pcmb/ReglasOperacion2010.pdf> (Fecha de consulta: Septiembre 2011).
95. ----- (2011), *Resultados de los proyectos seleccionados del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2011*. Disponible en: <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/pdf/2011/Resultados%20Barrial%202011.pdf> (Fecha de consulta: Diciembre 2011).

96. SEDESOL- SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (2011), *Guía rápida 2011: Programas de la Secretaría de Desarrollo Social*, México, SEDESOL/Gobierno Federal. Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1867/1/images/GuiaRapida_2011.pdf (Fecha de consulta: Septiembre 2011).
97. SEGOVIA, Olga (Coord.) (2007), *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.
98. SEGOVIA, Olga y Hernán Neira (2005), "Espacios públicos urbanos: una contribución a la identidad y confianza social y privada", en *Revista INVI*, Instituto de Vivienda-Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Vol. 20, N° 55, Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 166-182.
99. SUÁREZ, Alejandro (2002), "El ejercicio de la planeación urbana participativa", en ÁLVAREZ, Lucía, Huarte, Ma. Concepción, Sánchez-Mejorada, Cristina y Carlos San Juan (Coords.) (2002), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, Conaculta/UAM/Azcapotzalco, pp. 199-218.
100. SUBIRATS, Joan (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
101. ----- (2001), "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas", en FONT, Joan (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, España, Ariel, pp. 33-42.
102. TAKANO, Guillermo y Juan Tokeshi (2007), "Espacio público en la ciudad popular: reflexiones y experiencias desde el sur", en *Serie Estudios Urbanos N°3*, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, págs. 80.
103. TAMAYO, Jesús (1997), "El Análisis de la Políticas Públicas" en BAÑÓN, Rafael y Ernesto Carrillo (comps), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 281-311.
104. TARROW, Sidney (1998), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Editorial.
105. TAYLOR Steven Y BOGDAN R (1996), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, 3ra edición, Barcelona, Paidós.
106. VALLE, Ricardo (2005), "Ciudadanía y administración pública", en LEÓN, Juan C. y Julio C. Olvera (Coords.), *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, México, COLMEX, pp. 143-169.
107. VELA, Fortino (2001), "Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa", en TARRÉS, Ma. Luisa (coord.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, COLMEX/Flacso/Porrúa, pp. 63-91.
108. VELÁSQUEZ, Fabio (2008), *La política pública de participación en Bogotá: ¿Una tarea imposible?*, Ponencia presentada en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, Noviembre 2008.
109. WINOCUR, Rosalía (2003), "La invención mediática de la ciudadanía", en RAMIREZ, Patricia (coord.) (2003), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, FLACSO/Miguel Ángel Porrúa, pp. 231-252.
110. YIN, Robert (1994), *Case study research: design and methods*, California, Sage Publications.

111. ZERMEÑO, Sergio (2004), "La participación ciudadana bajo los gobierno perredistas del Distrito Federal (1997-2003)", en ZICCARDI, Alicia (coord.) (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 145-166.
112. ZICCARDI, Alicia (coord.) (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Memorias I, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social.
113. ----- (2010), "Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local", en CANTO, Manuel (Comp.) (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Escuela de Administración pública del DF y Secretaría de Educación pública del DF, México Siglo XXI editores, pp. 205-221.

Videos

1. Videograbación de la visita del secretario de Desarrollo Social y otros funcionarios de la dependencia al parque de la Unidad Habitacional Presidente Madero, Colonia Presidente Madero, 2 de marzo, 13:00 hrs.
2. Videograbación de la visita del secretario de Desarrollo Social y otros funcionarios de la dependencia al Parque Revolución, Colonia Nueva Santa María, 2 de marzo 2011, 14:00 hrs.

Anexo 1. Informe financiero

CUADERNO DE GASTOS ENTREGAR MENSUALMENTE					
PROYECTO : MONTO APROBADO PARA EL PROYECTO \$					FOLIO:
No.	No. nota, factura o recibo	Fecha	Concepto	Importe	Observaciones
			SUBTOTAL *		
			IMPORTE DE COMPROBACIONES ANTERIORES *		
			TOTAL ACUMULADO*		

*El Subtotal, Importe de Comprobaciones Anteriores y el Total Acumulado, sólo deberá aparecer al final del Cuaderno de Gastos.

COMITÉ DE ADMINISTRACIÓN

_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma

COMITÉ DE SUPERVISIÓN

_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma

ASESOR TÉCNICO

_____ Nombre y firma

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Esta prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la Ley aplicable y ante la autoridad competente. Art. 38. de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Anexo 2. Informa narrativo

Hoja 1 de 3

FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME NARRATIVO:

Datos de las personas integrantes del comité de administración responsable del informe narrativo.

NOMBRE
DOMICILIO
TELÉFONO
E mail (EN SU CASO)

NOMBRE
DOMICILIO
TELÉFONO
E mail (EN SU CASO)

NOMBRE
DOMICILIO
TELÉFONO
E mail (EN SU CASO)

Datos de las personas integrantes del comité de supervisión responsables de evaluar el informe narrativo

NOMBRE
DOMICILIO
TELÉFONO
E mail (EN SU CASO)

NOMBRE
DOMICILIO
TELÉFONO
E mail (EN SU CASO)

NOMBRE
DOMICILIO
TELÉFONO
E mail (EN SU CASO)

Datos del Asesor Técnico

NOMBRE
DOMICILIO
TELÉFONO
E mail (EN SU CASO)

Fecha de corte _____

1.- DATOS GENERALES DEL PROYECTO

NOMBRE:

DURACIÓN:

PERIODO QUE CUBRE EL INFORME:

MONTO TOTAL APROBADO POR EL COMITÉ TÉCNICO MIXTO:

1.1 APOORTE DE CONTRAPARTES (SI EXISTEN APORTACIONES ALTERNATIVAS COMPLEMENTARIAS AL PRESUPUESTO POR ALGUNOS OTROS ORGANISMOS DIFERENTES A LA SDS).

	CANTIDAD	FECHA (DÍA, MES, AÑO)
Monto total aprobado por el Comité Técnico Mixto.	\$	
Monto entregado (%)	\$	
Monto justificado en Informe	\$	
Saldo por entregar	\$	
Otras aportaciones:	\$	

1.2 METAS DEL PROYECTO

1.3 DELEGACION DONDE SE LLEVO A CABO EL PROYECTO:

2. VALORACIÓN DEL PROYECTO

2.1 Describa brevemente el desarrollo del Proyecto, situación actual, describa las acciones realizadas hasta el momento.

2.2 Especifique los cambios surgidos y los ajustes efectuados respecto a todas las actividades.

2.3 Si es el caso, describa las acciones que de acuerdo con su programa de trabajo, están retrasadas y señale las medidas que se han tomado para lograr el cumplimiento del proyecto.

2.4 Describa si la ejecución del proyecto ha generado procesos de integración comunitario o vecinal y señale el grado de participación vecinal.

2.5 Señalar en que medida la ejecución del proyecto se ha articulado con otras iniciativas de entidades delegacionales, organismos civiles y otras organizaciones sociales.

2.6 Hacer un análisis objetivo del desempeño del comité de administración y del comité de supervisión durante la ejecución del proyecto y si es el caso comentar que problemas han tenido y como los han resuelto.

2.7 Hacer un análisis objetivo del trabajo del asesor técnico.

COMITÉ DE ADMINISTRACIÓN

_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma

COMITÉ DE SUPERVISIÓN

_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma

ASESOR TÉCNICO

_____ Nombre y firma

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Esta prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la Ley aplicable y ante la autoridad competente. Art. 38. de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Anexo 3. Informe fotográfico

INFORME FOTOGRÁFICO

FOLIO PROYECTO _____

NOMBRE DEL PROYECTO _____

Estado original de la obra	Fecha _____

Avance de la obra	Fecha _____

COMITÉ DE ADMINISTRACIÓN

_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma

COMITÉ DE SUPERVISIÓN

_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma

ASESOR TÉCNICO

_____ Nombre y firma

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Esta prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la Ley aplicable y ante la autoridad competente. Art. 38. de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Anexo 4. Bitácora de supervisión

BITACORA DE SUPERVISIÓN			
NO.	ACTIVIDAD SUPERVISADA	COMENTARIOS	FECHA DE SUPERVISIÓN

COMITÉ DE SUPERVISIÓN

Nombre y firma	Nombre y firma	Nombre y firma

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Esta prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la Ley aplicable y ante la autoridad competente. Art. 38. de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Anexo 5. Bitácora de gastos.

BITACORA DE GASTOS ENTREGAR CON EL INFORME FINAL

Proyecto: _____ No. folio _____

El Comité de Administración presenta para su revisión los comprobantes de gastos derivados de la aplicación de los recursos otorgados por la Secretaría de Desarrollo Social a las obras del proyecto de Mejoramiento Barrial denominado _____, los cuales ascienden a \$ _____ que corresponden al presupuesto máximo aprobado. El total de comprobantes presentados para compra de materiales asciende a la cantidad de \$ _____. El total de comprobantes de pago de mano de obra y servicios profesionales es de \$ _____, el total de comprobantes de pago al Asesor Técnico es de \$ _____, el total de pagos a constructora es de \$ _____ así como \$ _____ - correspondientes al fondo revolviente. Los gastos se desglosan a continuación.

Los comprobantes presentados, mismos que se anexan hacen constar que el importe otorgado ha sido aplicado exclusivamente en las obras del Proyecto antes mencionado, mismo que fue autorizado por el Comité Técnico Mixto. Ratificado por la Asamblea Vecinal el día _____ y que consta en el Convenio de Colaboración firmado el día _____ por el Comité de Administración y el Comité de Supervisión con la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

No.	No. nota o factura	Fecha factura	Concepto	Importe

COMITÉ DE ADMINISTRACIÓN

_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma

COMITÉ DE SUPERVISIÓN

_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma

ASESOR TÉCNICO

_____ Nombre y firma

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Esta prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la Ley aplicable y ante la autoridad competente. Art. 38. de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Anexo 6. Informe final**PROGRAMA COMUNITARIO DE MEJORAMIENTO BARRIAL
REPORTES FINAL DEL ASESOR TÉCNICO**

FOLIO: _____

DOMICILIO: _____

NOMBRE DEL PROYECTO: _____

A) DESCRIPCIÓN SINTÉTICA DE LA FORMA EN QUE SE LLEVÓ A CABO EL SEGUIMIENTO Y LA ASESORÍA TÉCNICA

B) CONTENIDO Y DESGLOSE DEL REPORTE FINAL

1. SI EL DESARROLLO DE LOS TRABAJOS SE EJECUTARON CONFORME AL PROYECTO, ESPECIFICACIONES Y PRESUPUESTO INICIAL.
2. SI HUBO CAMBIOS O MODIFICACIONES, EXPLICAR CAUSAS Y MOTIVOS QUE LAS ORIGINARON, SI FUERON CONOCIDAS Y AUTORIZADAS POR EL ASESOR, COMITÉ Y COORDINADOR DEL PROGRAMA COMUNITARIO DE MEJORAMIENTO BARRIAL.
3. SI ACONTENCIÓ LO ANTERIOR, QUÉ IMPACTO TUVO ESTO EN LOS ALCANCES Y EN LOS COSTOS.
4. CÓMO SE DEFINE LA CALIDAD DE LOS TRABAJOS.
5. SI LOS TIEMPOS DE EJECUCIÓN FUERON CUMPLIDOS O ADECUADOS.
6. SEÑALAR LOS ASPECTOS RELEVANTES.
7. SÍNTESIS DE LOS ALCANCES DE OBRA LOGRADOS, SI CUBRIERON CON LOS RECURSOS ASIGNADOS O SI QUEDARON PENDIENTES Y CUÁLES SON.
8. COMENTARIOS, SUGERENCIAS O APOORTE ALGUNO QUE HAYA ARROJADO LA EXPERIENCIA Y QUE DEBA TOMARSE EN CUENTA PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL PROGRAMA Y SU FUNCIÓN
 - PRESUPUESTO FINAL
 - NÚMERO GENERADORES

Anexo 7. Preguntas de la entrevista.

Nombre del plan de mejoramiento barrial:

Edad del entrevistado: Profesión del entrevistado:

Comité al que pertenece: Día y hora de la entrevista:

Etapas	Preguntas
Motivaciones para participar	1. ¿Cómo se enteró del Programa? 2. ¿Qué le motivó a participar? ¿Quién lo invitó a participar? 3. ¿Cómo se convocó a otros vecinos a participar? 4. ¿Cómo se organizaron para participar en el programa? 5. ¿Cuáles fueron los argumentos para invitar a participar a otros vecinos?
Definición del problema	6. ¿Cómo se definió el problema a atender? ¿Qué problemas se presentaron en esta etapa? 7. ¿Quiénes participaron en la definición del problema, (mujeres, jóvenes, adultos mayores, autoridades ejecutoras del programa)? 8. ¿Quién ha sido entre los participantes el principal promotor? ¿Cree usted que hay un líder? 9. ¿Quién se encargó de elaborar el proyecto? ¿Hubo dificultades para elaborarlo?
Toma de decisión	10. Una vez que se definió el problema por atender, le tocó al gobierno decidir si se otorgaba el recurso ¿Por qué cree usted que su proyecto fue aprobado?
Implementación	11. ¿Cómo se organizaron para poner en marcha el proyecto? 12. ¿Quién se encarga de las funciones en esta etapa? 13. ¿Cuáles fueron los criterios para integrar los comités? ¿En qué comité participa usted? 14. ¿Cuáles son las funciones de ese comité? ¿Qué funciones desempeñó usted? 15. ¿Cómo decidieron a quién contratar para el desarrollo de la obra? 16. ¿Se incorporó a los vecinos de la colonia en la ejecución de la obra? 17. ¿Qué problemas se presentaron en la ejecución de la obra? ¿Cómo los resolvieron? 18. ¿Cuáles fueron los resultados del proyecto?
Evaluación	19. ¿Se llevó a cabo una evaluación del proyecto puesto en marcha? ¿Por qué no se llevo a cabo la evaluación? 20. ¿Quién participó en la evaluación? ¿El gobierno estuvo involucrado en esta tarea? ¿Cuáles fueron los resultados de esta evaluación?
Percepción sobre los efectos de los proyectos	21. ¿Cuál es su percepción en relación a los resultados del proyecto? ¿Está satisfecho con su intervención? 22. ¿Cuál cree que es la percepción de los vecinos de la colonia en relación a los resultados del proyecto? 23. ¿Considera que debieron realizarse otras acciones en lugar de las obras realizadas? 24. ¿Cuáles considera que fueron los aspectos que dificultaron la participación? 25. ¿Qué opina sobre la participación para llevar a cabo este tipo de acciones? 26. ¿Por qué cree que otras personas no participan? 27. ¿Cuál ha sido el aprendizaje después de desarrollar este proyecto?

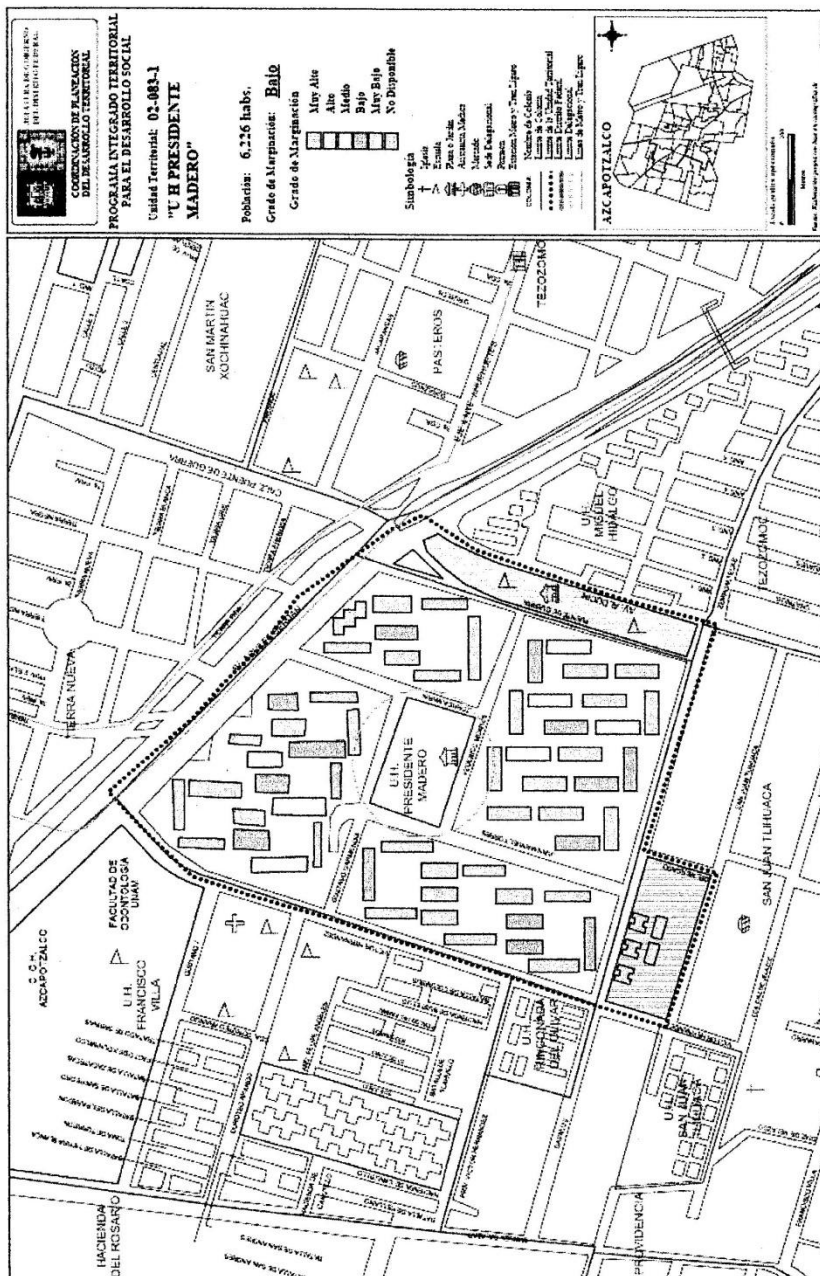
Anexo 8. Parque Unidad Habitacional Presidente Madero

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

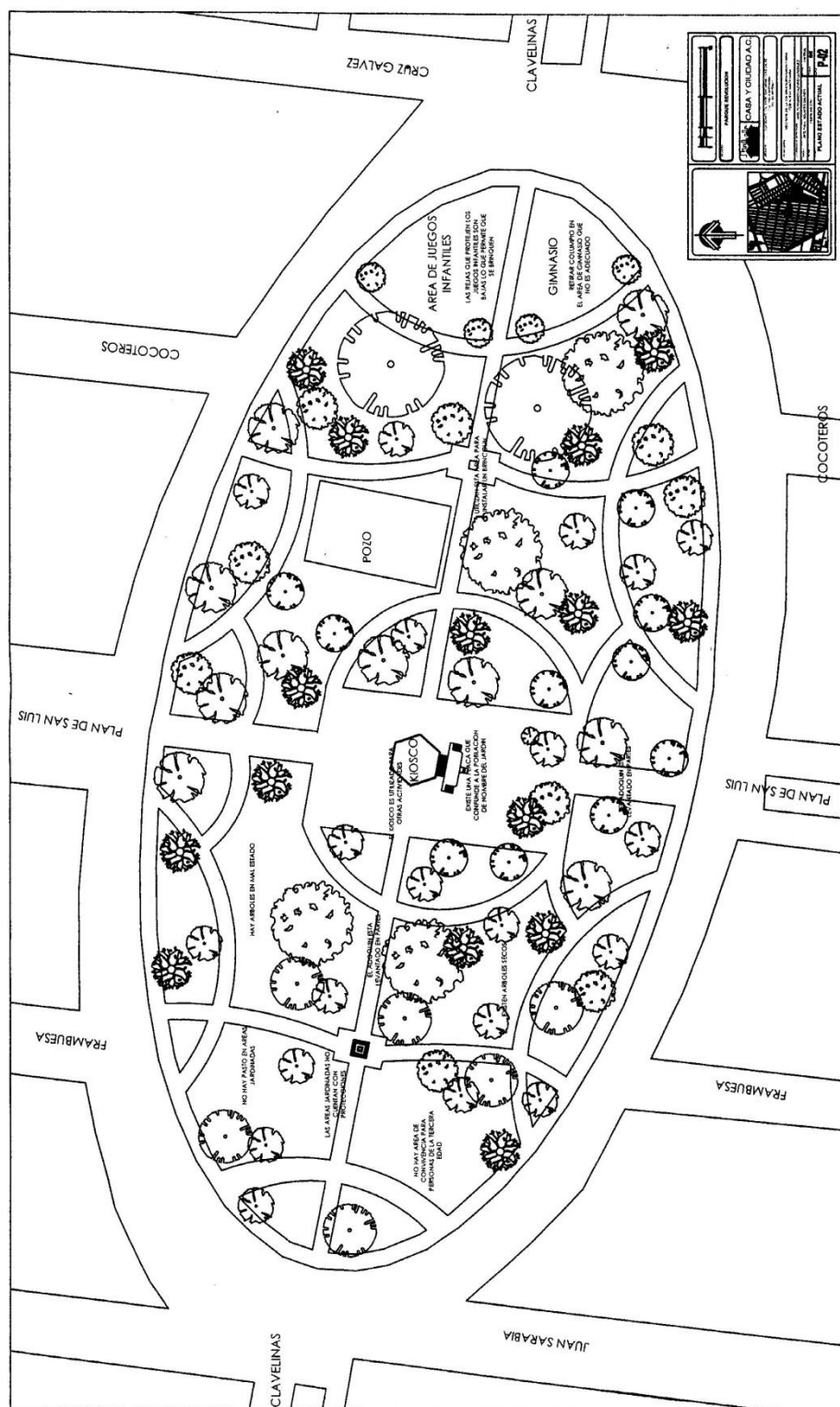
PROGRAMA COMUNITARIO DE MEJORAMIENTO BARRIAL 2010

3.- AUTO DELIMITACIÓN TERRITORIAL DEL PLAN

La U.H. Presidente Francisco I. Madero Mza. 1 se encuentra dentro de la Delegación Azcapotzalco en la Colonia Unidad Presidente Francisco I. Madero Mza. 1 entre las calles Gustavo Garmandia y Víctor Hernández



Anexo 9. Parque Revolución-Nueva Santa María



79